

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Pakotetun muutoksen johtaminen

– Tapaustutkimus valtiolähtöisen kuntafuusion toteuttamisesta Porin kaupungin ja Lavian kunnan välillä

Jukka Tapiola
Tampereen yliopisto
Pro gradu -tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Toukokuu 2015

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tekijä:	Jukka Tapiola
Tutkielman nimi:	Pakotetun muutoksen johtaminen - Tapaustutkimus valtiolähtöisen kuntafuusion toteuttamisesta Porin kaupungin ja Lavian kunnan välillä
Pro gradu -tutkielma:	91 sivua, 3 liitesivua
Aika:	Toukokuu 2015
Ohjaaja:	Professori Arto Haveri
Avainsanat:	kuntafuusio, muutosjohtaminen, organisaatiokulttuuri, pakkoliitos, pakotettu muutos

Kuntarakennemuutos on asettanut kunnat uudenlaisen tilanteen eteen. Kuntarakennelain päivittäminen on mahdollistanut valtioneuvoston tekemät pakkoliitospäätökset, jotka koskevat kriisikuntien eli erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien liittämistä toiseen kuntaan kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta. Ensimmäiset valtioneuvoston tekemät pakkoliitospäätökset tehtiin kesällä 2014, kun Lavian kunta päätettiin liittää osaksi Porin kaupunkia ja Tarvasjoki yhdistettiin Liedon kuntaan. Pakkoliitokset astuivat voimaan vuoden 2015 alusta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Porin kaupungin ja Lavian kunnan välisen pakkoliitosprosessin toteuttamista muutosjohtamisen näkökulmasta.

Tutkimuksen tarkoituksena on syventää ymmärrystä muutoksen johtamisesta pakkoliitoskontekstissa. Tutkimuksen tarkastelukohteena on erityisesti se, minkälaisia käytäntöjä ja vaikutuksia pakkoliitosprosessin johtaminen sisältää muutosjohtamisen näkökulmasta. Samalla paneudutaan niihin haasteisiin, joita pakkoliitosprosessin johtaminen on asettanut muutoksen johtamiseen osallistuneille toimijoille.

Tutkimus on toteutettu laadullisena tapaustutkimuksena, johon on haastateltu pakkoliitosprosessin aikana johtavassa ja merkittävässä asemassa olleita viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Tutkimusaineisto koostuu kahdeksasta teemahaastattelusta ja aineiston analyysi on toteutettu teoriasidonnaisen sisällönanalyysin keinoin. Tutkimuksen analyysivaiheessa on yhdistelty aineistoa ja teoreettista viitekehystä toisiinsa abduktiivisen päättelyn avulla.

Tutkimuksen perusteella pakkoliitosprosessia voidaan kuvata lineaariseksi muutosprojektiksi, jossa muutoksen lyhyt aikajänne tekee kuntaliitoksen implementoinnista nopeaa. Tutkimustulosten mukaan erityinen kuntajakoselvitys, kuntien välinen yhdistymissopimus sekä valtioneuvoston antama pakkoliitospäätös muodostavat yhdessä pakotetun muutossyötteen, joka antaa kehykset muutoksen johtamiselle. Kyse on siis valtioneuvoston antaman päätöksen sekä siihen sisältyvän liiteaineiston muodostaman kokonaisuuden täytäntöönpanosta. Tämä puolestaan näkyy kuntafuusioihin tavallisesti liitetyn neuvottelu- ja kaupankäyntikulttuurin asettumisena tiukempiin raameihin.

Muutosjohtamisen näkökulmasta pakkoliitoksen johtamisessa korostuu avoin tiedottaminen ja viestintä. Kuntaliitosprosessissa esiintyy muutosvastarintaa, mutta se ei ole laajuudeltaan suurta. Pakotetun muutosprosessin johtamisessa keskeistä on muutokseen sitouttaminen, jota tapahtuu sekä virallisessa että epävirallisessa kontekstissa. Tutkimuksen perusteella muutoksen nopea aikajänne on edellyttänyt johdolta välitöntä reagointia pakkoliitospäätökseen. Lisäksi sulauttavan kunnan aikaisempi kuntaliitoskokemus ja sen pohjalta tapahtunut oppiminen ovat mahdollistaneet pienemmän kunnan sulauttamisen nopeassa tahdissa.

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat	2
1.2 Tutkimustehtävä, tutkimuskysymykset ja rajaukset	4
1.3 Tutkimuksen rakenne	5
1.4 Katsaus aikaisempiin kuntaliitostutkimuksiin	6
2. ORGANISAATIOMUUTOKSEN TEOREETTINEN ESIYMMÄRRYS.....	11
2.1 Organisaatiokulttuurin eri osatekijät	11
2.2 Muutoksen taustalla vaikuttavat tekijät	15
2.3 Erilaiset muutostyypit muutoksen luonteen kuvaajina	17
2.4 Muutoksen ajalliset ulottuvuudet.....	20
3. MUUTOKSEN HALLINTA JA JOHTAMINEN	23
3.1 Muutosprosessin toteuttamisen teoreettisia lähtökohtia	23
3.2 Kompleksisen muutoksen johtaminen.....	31
3.3 Haastettu vai hyväksytty muutos?	39
4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	42
4.1 Kvalitatiivinen tapaustutkimus	42
4.2 Tutkimusaineiston keruu, analyysi ja tulkinta.....	43
4.3 Tutkimuksen luotettavuudesta ja etiikasta	46
5. TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN VIITEKEHYKSEN KUVAUS.....	49
5.1 Porin kaupunki.....	50
5.2 Lavian kunta	51
5.3 Yhdistymissopimus kuntaliitoksen taustalla.....	54
6. PAKKOLIITOSKONTEKSTI MUUTOSPROSESSIN SISÄLLÖN MÄÄRITTÄJÄNÄ.....	56
6.1 Pakkoliitoksen aikahorisontti muutoksen implementoinnin näkökulmasta	56
6.2 Muutoksen valtaohjautunut neuvottelu- ja päätöksentekokulttuuri	60
7. PAKKOLIITOSTILANTEEN JOHTAMISEN KESKEISET KÄYTÄNNÖT	65
7.1 Resurssien allokointi ja aikaisempi liitoskokemus tehokkaan muutosjohtamisen mahdollistajina	65
7.2 Muutoksen johtamista virallisessa ja epävirallisessa kontekstissa.....	68
7.3 Muutoksen kiistanalaisuus ja sen hallinta	71
8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	75
8.1 Ulkoa asetettu pakko asettaa raamit muutoksen johtamiselle	75
8.2 Pakkoliitosprosessin moniulotteinen muutosjohtaminen.....	78
8.3 Pohdintaa ja ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi	82
Lähteet.....	86
Liitteet	92

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Tutkimusasetelman hahmotus.....	5
Kuvio 2. Kulttuurin ilmenemisen tasot sipulimallin mukaisesti (Hofstede 1993, 24).....	13
Kuvio 3. Organisaatiokulttuurin tasot (mukaillen Schein 2010, 24).	14
Kuvio 4. Organisaatiomuutosten tyypit (Nadler & Tushman 1994, 280).....	17
Kuvio 5. Organisaatiomuutosten tyypittely aikahorisontin ja muutosten kohdistamisen avulla (Stenvall & Virtanen 2007, 25).	21
Kuvio 6. Lewinin muutossykli (mukaillen Vakkala 2012, 55).	24
Kuvio 7. Muutoksen syklimalli (mukaillen Cameron & Green 2012, 127).	28
Kuvio 8. Organisaatiomuutoksen epälineaarinen eteneminen (Burke 2008, 13).	29
Kuvio 9. Muutoksen pyhä kolminaisuus (mukaillen Paton & McCalman 2008, 44).	31
Kuvio 10. Muutoksen vastarintapyramidi (mukaillen Galpin & Herndon 2007, 70).	38
Kuvio 11. Muutoksen nelikenttämalli (mukaillen Buchanan & Badham 2008, 250).....	39
Kuvio 12. Porin ja Lavian välisen kuntaliitoksen paikantaminen Satakuntaan.	49
Kuvio 13. Kuntafuusio ulkoisen pakon kontekstissa.	76
Kuvio 14. Pakotetun organisaatiomuutoksen haasteet ja niiden hallintakeinot.	79

1. JOHDANTO

Suuret rakenteelliset muutokset ovat sävyttäneet kuntakentän arkea jo useamman vuoden ajan. Lisääntyneiden kuntaliitosten ja kuntaliitoselvitysten määrän voidaan nähdä ilmentävän näkyvimmin näitä muutoksia. Kuntaliitoksiin liittyvästä valmistelusta ja muutosprosessien johtamisesta on tullut useissa kunnissa jo lähes arkipäiväistä toimintaa kuntien muiden tehtävien ohella. Kuntaliitosten taustalla vaikuttaa myös koko valtion laajuinen kuntauudistus, jota on toteutettu jo useamman vuoden ajan. Yleisessä keskustelussa on nostettu esiin, että kuntauudistus ja etenkin siihen liittyvä rakenneuudistus ovat välttämättömiä toimenpiteitä, joiden avulla kuntien heikentyneeseen taloustilanteeseen voitaisiin löytää ratkaisu. Kuntarakenneuudistuskeskustelun yhteydessä on argumentoitu myös uusien kuntaliitosten puolesta, sillä niiden on todettu olevan välttämättömiä kuntalaisten peruspalvelujen turvaamiseksi.

Toiminnan sopeuttamiseen ja tehostamiseen liittyvät kysymykset ovat johtaneet useat kunnat tilanteeseen, jossa ne joutuvat yhä tarkemmin arvioimaan toimintansa uudelleenorganisointia. Useat kunnat ovatkin jo laatineet tai laativat parhaillaan vapaaehtoisia kuntaliitoselvityksiä mahdollisten liitoskuntiensa kanssa. Tästä huolimatta kunnan oma arviointi ja tahto eivät enää ole ainoat perusteet kuntaliitoksille, vaan myös valtioneuvosto voi erityistapauksissa tehdä päätöksen kuntaliitoksesta. Tämän on mahdollistanut kuntauudistukseen liittyvän kuntarakennelain uudistaminen, jonka myötä valtioneuvosto voi lain nojalla yhdistää erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan eli kriisikunnan toiseen kuntaan liitoskuntien vastustuksesta huolimatta (ks. Kuntarakennelaki 18 §).

Valtioneuvosto käytti ensimmäisen kerran tätä kuntarakennelakiin kirjattua päätösvaltaansa kesäkuussa 2014, jolloin se teki 2000-luvun ensimmäiset pakkoliitospäätökset. Näiden pakkoliitospäätösten seurauksena Lavian kunta päätettiin liittää Porin kaupunkiin ja Tarvasjoen kunta osaksi Liedon kuntaa vuoden 2015 alusta. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan Porin kaupungin ja Lavian kunnan välistä kuntafuusiota, joka on astunut jo voimaan tätä tutkimusta kirjoitettaessa kevättalvella 2015.

Kuntien toiminta rakentuu yhä enemmän muuttuvan yhteiskunnallisen kehityksen aistimiseen ja siihen mukautumiseen. Toisaalta kuntien toimintaa ohjataan yhä enemmän ylhäältäpäin, mikä asettaa sekä kunnat että niiden johtamisen uudenlaiseen tilanteeseen. Tästä syystä pakkoliitostilanteen

johtamisessa saattavat korostua erilaiset käytännöt kuin mitä esimerkiksi täysin vapaaehtoisesti toteutetun kuntaliitoksen yhteydessä ilmenee. Oma esioletukseni pakkoliitostilanteen johtamisesta on se, että vastahakoinen kuntaliitoksen alulle paneminen saattaa reflektoitua liitoskuntien välisen konsensus-päätöksenteon haastavuutena. Tämä puolestaan voi ilmetä päätöksentekoon liittyvänä kaupankäyntinä, jossa antaminen ja luopuminen voivat saada aikaisempaa suuremman merkityksen. Lisäksi oletan, että kuntaliitosprosessiin sisältyvä aikaperspektiivi ja siihen liittyvät vaikutukset näyttäytyvät pakotetun kuntaliitoksen kohdalla erilaisina kuin mitä ne näyttäytyisivät vapaaehtoisesti toteutetun kuntaliitoksen yhteydessä.

Suuret kuntarakennetta muovaavat muutokset edellyttävät onnistuakseen hyvää ja määrätietoista johtamista. Tästä syystä muutosjohtamisen tutkiminen on perusteltua ja tietyllä tapaa ajatonta. On mahdollista, että valtiolähtöisiä kuntaliitoksia toteutetaan myös lähitulevaisuudessa, joten on syytä tarkastella niitä johtamiskäytäntöjä ja vaikutuksia, joita tällaisessa pakolla toteutetussa kuntafuusiossa ilmenee. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan palvelurakennemuutoksen valmistelu tulee mitä todennäköisimmin jatkumaan juuri alkaneella uudella vaalikaudella, joten suuria muutoksia saattaa tästäkin syystä olla tiedossa. Nämä muutokset voivat tuoda kuntakentälle omat pakonomaiset toiminnan organisointiin ja johtamiseen liittyvät käytännöt, joita kunnat joutuvat mahdollisesti käsittelemään täysin uudenlaisessa ”pakon” kontekstissa. Tämän perusteella voidaan olettaa, että ulkoisen pakon takia toteutettavien muutosten määrä tulee lähivuosina kasvamaan.

Voidaan siis todeta, että muutos ja siihen liittyvä johtaminen ovat kuntakontekstissa jatkuvasti läsnä. Muutosjohtamista ja kuntaliitoksia käsittelevä tieteellinen keskustelu on luonteeltaan melko laajaa, mutta siitä huolimatta se ei kuitenkaan ole täysin aukotonta. Aikaisempaa kansallista tutkimusta pakolla toteutetun muutoksen johtamisesta kuntaliitoskontekstissa ei juurikaan ole, joten tällä tutkimuksella on tarkoitus tarjota lisää virikkeitä näitä molempia aihepiirejä koskevalle keskustelulle.

1.1 Tutkimuksen tausta ja lähtökohdat

Tutkimuksen taustalla on valtioneuvoston tekemä päätös kriisikunnan liittamisestä toiseen taloudellisesti vahvempaan kuntaan. Pakkoliitospäätös ei kuitenkaan ole noussut esiin täysin tyhjästä, vaan sen taustat ovat koko maan laajuisessa kuntauudistuksessa. Kuntakentän voidaankin todeta eläneen rakennemuutosten kourissa jo yli vuosikymmenen ajan, sillä pääministeri Matti

Vanhasen I hallitus käynnisti Suomessa PARAS-hankkeena tunnetun kunta- ja palvelurakennemuutoksen keväällä 2005. Ryynäsen (2008, 21) mukaan hankkeen valmistelun perustana oli ymmärrys siitä, etteivät kuntien lakisääteiset tehtävät olleet enää tasapainossa kuntien tuloperustan kanssa. PARAS-hankkeen tavoitteena oli elinvoimaisen, toimintakykyisen ja eheän kuntarakenteen luominen sekä samalla taloudellisen ja kattavan palvelurakenteen turvaaminen. Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa kuntapolitiikan tavoitteena on ollut peruspalvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen koko maassa. Lisäksi hallitusohjelmassa on nostettu esiin vapaaehtoisesti toteutettavien kuntaliitosten edistäminen sekä kunta- ja seuturakenteen muutosten tukeminen. (Hallitusohjelma 2003, 27–33.)

PARAS-hankkeen jatko-osaksi voidaan luonnehtia viime vuosina tavoiteltua koko maan laajuisia kuntauudistusta, jonka linjat ovat peruja pääministeri Jyrki Kataisen (2011) hallitusohjelmasta. Kataisen hallitusohjelmassa korostetaan yhdenvertaisten ja laadukkaiden kunnallisten palvelujen turvaamista koko maassa. Kuntauudistuksella on tavoiteltu vahvoin peruskuntiin pohjautuvan elinvoimaisen kuntarakenteen luomista ja samalla on pyritty luomaan kunnille edellytykset riittävän oman palvelutuotannon varmistamiseen. (Hallitusohjelma 2011, 75–76.)

Kuntauudistukseen on kiinteästi liittynyt myös kuntarakennelain päivittäminen. Lakiuudistuksen myötä aikaisempi kuntajakolaki on muutettu nimeltään kuntarakennelaiksi. Lakiin on sisällytetty myös väliaikaisesti voimassa oleva kuntaliitosselvitystä koskeva velvollisuus, jonka mukaan kunnan tulisi tehdä yhdistymisselvitys, mikäli se täyttää yhdenkin laissa säädetyistä selvityisperusteista. Kuntien aseman kannalta merkittävämpi muutos sisältyy kuitenkin siihen, että lakiuudistus on antanut valtioneuvostolle mahdollisuuden yhdistää *erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan eli kriisikunnan* toiseen kuntaan liitoskuntien vastustuksesta huolimatta. (ks. Kuntarakennelaki 4 §, 18 §.) Tämän perusteella kuntarakennelain uudistamisen voidaan todeta lyöneen alkuhahdit valtiolähtöisille pakkoliitoksille.

Kuntakentällä vallitsevasta tilanteesta uudenlaisen tekee se, että kuntaliitosten päättävä valta on näiden kriisikuntien kohdalla siirtynyt siis ainakin osittain kunnilta valtiolle. Toki on muistettava, että valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä ainoastaan tilanteissa, joissa kunnat eivät itse ole löytäneet sopivaa ja kaikkien osapuolien hyväksymää liitosratkaisua. Valtioneuvoston tekemän yhdistymispäätöksen yhtenä keskeisimpänä lähtökohtana on ollut se, että kaikille kuntalaisille voitaisiin turvata riittävät palvelut riippumatta siitä, missä he asuvat.

1.2 Tutkimustehtävä, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimuksen tehtävänä on tarkastella muutosjohtamisen merkitystä ja roolia valtioneuvoston päätöksellä toteutetussa kuntafuusiossa. Pakkoliitostilanteessa muutosjohtaminen ei välttämättä ole oman muutoshalukkuuden eteenpäin viemistä, vaan kyse voi olla myös kuntien ulkopuolisen toimijan eli tässä tapauksessa valtion antaman päätöksen jalkauttamisesta ja johtamisesta. Tätä argumenttia tukee se, että valitsemani Porin ja Lavian välisessä kuntafuusiossa molempien kuntien valtuustot ovat tahoillaan vastustaneet kuntaliitosta. Vapaaehtoiseen kuntaliitokseen verrattuna pakkoliitoksen tutkimisesta erilaisen tekee nimenomaan se pakon asettama kehys, jonka sisässä muutosta toteutetaan.

Tutkimusaiheen valintaan ovat vaikuttaneet liitosprosessin ajankohtaisuus ja ainutlaatuisuus. Valitsemani kuntafuusio lukeutuu ensimmäisiin 2000-luvulla tehtyihin kuntien pakkoliitoksiin, jotka valtioneuvosto on toteuttanut omaa päätösvaltaansa käyttäen. Kyse on tältä osin pioneiritutkimuksesta. Haluan selvittää ja ymmärtää muutosprosessin johtamiseen liittyviä merkityksiä, käytäntöjä sekä vaikutuksia sellaisessa kuntafuusiossa, jossa muutos ei ole niin selvästi organisaatiosta itsestään lähtevä prosessi.

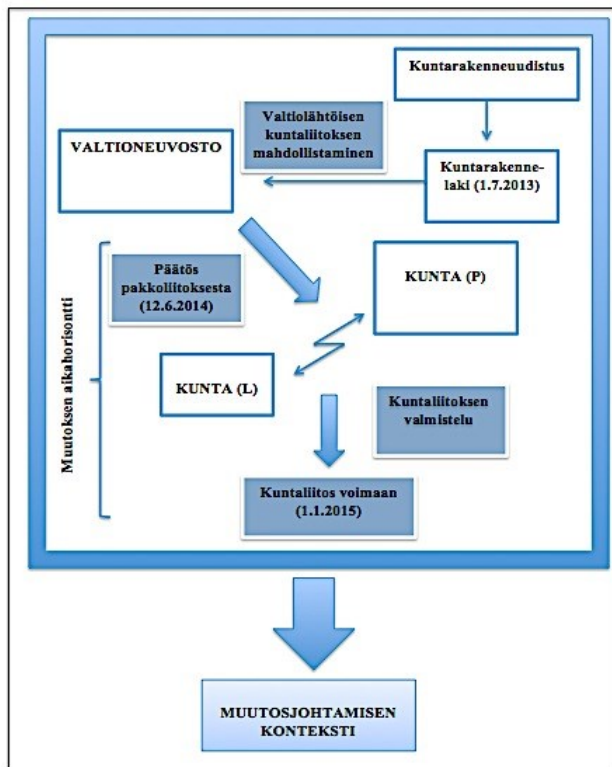
Tutkimuksen tarkoituksena on syventää objektiivisesti ymmärrystä niistä merkityksistä ja vaikutuksista, joita pakkoliitostilanteen johtamisessa on ollut vallalla. Tutkimuksessa nostetaan esiin myös niitä epäkohtia ja haasteita, joita liitosprosessin läpivieminen on kuntien johdolle asettanut. Tämän perusteella tavoitteenani on luoda uudenlainen teoreettinen jäsenitys pakolla toteutetun muutoksen haasteista ja niiden hallintakeinoista. Tätä tutkimusongelmaa lähestyn seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

Mitä pakkoliitostilanteen johtaminen merkitsee muutosjohtamisen kannalta?

Minkälaisia vaikutuksia pakkoliitoksella on muutosjohtamisen näkökulmasta?

Huomioin tutkimuksessani sen, että valtioneuvoston päätös Porin ja Lavian välisestä pakkoliitoksesta on annettu kesäkuussa 2014 ja kuntaliitos on astunut voimaan vuoden 2015 alussa. Tarkastelujaksoni sijoittuu siis tälle aikavälille. Keskityn tutkimuksessa niihin toimenpiteisiin ja haasteisiin, joita liitoskunnat ovat kohdanneet tuon valtioneuvoston antaman päätöksen ja kuntaliitoksen täytäntöönpanon välisenä ajanjaksona. Hahmotan tutkimusasetelman kontekstia alla

esitetyllä kuviolla (kuvio 1). Kuviossa kuntien välillä oleva salamanuoli kuvaa kuntaliitokseen liittyvää vastustusta eli tarkemmin sitä tilannetta, jossa molempien kuntien valtuustot ovat vastustaneet kuntaliitosta.



Kuvio 1. Tutkimusasetelman hahmotus.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne piirtyy tieteelliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan. Johdantoluvussa taustoitetaan ensin niitä muuttuneita olosuhteita, jotka ovat mahdollistaneet valtioneuvoston päätöksellä tehtävän kuntafuusion toteuttamisen. Samalla tuodaan esiin se, että Porin kaupungin ja Lavian kunnan välistä kuntafuusiota tarkastellaan muutosjohtamisen näkökulmasta. Ensimmäisen luvun lopussa tehdään lyhyt katsaus valittuihin aikaisempiin kuntaliitostutkimuksiin.

Tutkimuksen toisessa ja kolmannessa luvussa rakennetaan tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Toisessa luvussa tarkastellaan organisaatioon ja organisaatiokulttuuriin liittyvää teoreettista määrittelyä sekä muutosta ilmiönä. Kolmannessa luvussa esitellään tutkimuksen kannalta keskeisimmät

muutosjohtamisen teorit siten, että luku etenee suunnitelmallisen muutoksen malleista kohti jatkuvamman muutoksen malleja. Tämän lisäksi luvussa tarkastellaan kompleksisen muutoksen johtamiseen liittyviä osatekijöitä, joista keskeisimpiä ovat asioiden ja ihmisten johtaminen, muutosvastarinta ja muutosviestintä. Luvun lopussa muodostetaan teoreettinen synteesi Buchananin ja Badhamin luoman muutoksen nelikenttämallin avulla (ks. kuvio 11).

Tutkimuksen neljännessä luvussa avataan ja perustellaan niitä tutkimusmenetelmiin liittyviä valintoja, joita tutkimuksen tekemisessä on käytetty. Samalla esitellään aineistonkeruun ja analyysin keskeiset vaiheet. Luvun lopussa pohditaan lyhyesti laadullisen tutkimuksen luotettavuutta ja etiikkaa peilaamalla niitä tutkimuksen kohdeilmiöön. Viidennessä luvussa esitellään tutkimuksen empiirinen viitekehys eli tutkimuskohteena olevat liitoskunnat ja kuntaliitokseen liittyvän yhdistymissopimuksen pääkohdat.

Luvuissa kuusi ja seitsemän suoritetaan tutkimusaineiston analyysi. Tutkimuksen kuudennessa luvussa tarkastellaan pakkoliitoskontekstia muutoksen sisällön määrittäjänä. Luvussa analysoidaan muutokseen liittyvää aikahorisonttia sekä liitosprosessin neuvottelu- ja päätöksentekokulttuuria. Seitsemännessä luvussa paneudutaan pakkoliitostilanteen johtamisen keskeisiin käytäntöihin. Analyysin kohteina ovat muutokseen implementointiin liittyvien resurssien allokointi, epävirallisen ja virallisen kontekstin merkitys muutosjohtamisen taustalla sekä muutoksen kiistanalaisuus ja sen hallinta.

Tutkimuksen viimeisessä eli kahdeksannessa luvussa kootaan yhteen analyysin tuloksia ja pohditaan aineistosta esiin nousevia teemoja aikaisemmin esitetyn teoreettisen viitekehysten valossa. Luvun tarkoituksena on kytkeä empiirisiä löydöksiä teoreettiseen kenttään ja käydä vuoropuhelua empirian ja teorian välillä. Luvussa asemoidaan pakolla toteutetun muutoksen johtamista uudella teoreettisiin raameihin sekä annetaan ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi.

1.4 Katsaus aikaisempiin kuntaliitostutkimuksiin

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan muutosjohtamista pakkoliitoskontekstissa. Tästä syystä on perusteltua tehdä lyhyt katsaus sellaisiin aikaisempiin kuntaliitostutkimuksiin, joissa kuntaliitosta on tarkasteltu nimenomaan muutosprosessina. Kuntaliitokset ja niihin liittyvä tematiikka ovatkin

olleet useiden eri tutkimusten kohteena. Toisaalta nyky-yhteiskunnan kehitys on johtanut siihen, että ne taustat, joita aikaisemmissa tutkimuksissa on kytetty kuntaliitoksiin, ovat myös kokeneet tietynlaisen murroksen. Tämä ilmenee etenkin kuntajaotusta koskevan keskustelun muutoksena sekä diskursiivisena siirtymänä vapaaehtoisia kuntaliitoksia käsittelevästä keskustelusta kohti pakkoliitoskeskustelua. Kuntaliitoksiin sisältyvä muutosviestintä, muutosvastarinta sekä henkilöstövoimavarojen johtaminen ovat olleet keskeisiä lähtökohtia aikaisemmille kuntaliitostutkimuksille.

Haveri ja Majoinen (2000) ovat tarkastelleet kunnallista päätöksentekoa ja johtamista muutosjohtamisen näkökulmasta 1990-luvulla kuntaliitoksen läpi käyneiden case-kuntien keskuudessa. Tutkimuksen mukaan kuntaliitos on prosessina hankala ja sen johtamista voidaan verrata toisinaan kaaoksen johtamiseen. Tämä johtuu etenkin muutokseen vaikuttavista rationaalisista ja irrationaalisista piirteistä, jotka tekevät muutoksesta usein moniulotteisen johdettavan. Kuntaliitoksen johtaminen rakentuukin *menneisyyden*, *nykyisyyden* ja *tulevaisuuden* väliselle vuoropuhelulle, jossa jokaisella ajallisella ulottuvuudella on oma paikkansa ja vaikutuksensa. Tutkimuksen perusteella kuntaliitoksen johtaminen edellyttää muutoksen johtajilta tietynlaista *tilanneherkkyyttä*, sillä kuntaliitoksen johtaminen on hyvin kontekstisidonnaista, eikä täysin universaaleja toimintatapoja näin voida esittää. (Haveri & Majoinen 2000, 98–100.)

Stenvall, Majoinen, Syväjärvi, Vakkala ja Selin (2007) ovat puolestaan tutkineen henkilöstövoimavarojen hallintaa ja kehittämistä sekä muutosjohtamista toisistaan erillisten case-kuntien kuntaliitosprosessien alkuvaiheissa. Tutkimuksen mukaan henkilöstön tukeminen osana kuntafuusioita ei ole ollut riittävää ja muutosjohtaminen sekä henkilöstövoimavarojen hallinta on nähty tutkimusaineiston perusteella epäsymmetriseksi ja riittämättömäksi. (Stenvall et al. 2007, 104.) Samoja case-kuntia käsittelevässä jatkotutkimuksessaan Stenvall, Syväjärvi ja Vakkala (2008) toteavat, että henkilöstövoimavaroja tulisi johtaa koko kuntaliitosprosessin ajan aina kuntaliitoksen alkuvaiheesta lähtien. Tämän lisäksi johtamisen tulisi perustua vahvasti suunnitelmallisuuteen ja kuntafuusioon liittyvän toiminnan tulisi rakentua eri toimijoiden välisen luottamuksen varaan. (Stenvall & Syväjärvi & Vakkala 2008, 99–100.)

Hieman edellä esiteltyjä tutkimusaiheita sivuten Vakkala (2012) on tarkastellut väitöskirjassaan ihmisten johtamista osana kuntaliitoksia. Vakkala tutkii ihmisten johtamista lähiesimiestyön, esimiehen ja työntekijän välisen suhteen kautta ja perustaa tutkimuksensa näkökohdaksi ihmisten muutkokemukset kuntaliitoksissa. Tutkimuksen perusteella psykologinen johtamisorientaatio eli

ihmisläheinen ja pehmeämpään henkilöstövoimavarojen hallintaan tähtäävä johtaminen koostuu henkilöstön ja esimiesten mukaan seuraavista osa-alueista: *arvostus ja kunnioitus ihmisenä, tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohtelu, toimiva viestintä ja vuorovaikutus, aito osallisuus, avoimuus ja läsnäolo*. Vakkalan mukaan esimiesten ja henkilöstön välisen psykologisen sopimuksen avulla on mahdollisuus luoda edellytykset luottamustason parantamiselle sekä lisätä samalla motivaatiota ja sitoutumista organisaation toimintaa kohtaan. (Vakkala 2012, 20, 202–203.) Henkilöstövoimavarojen tutkiminen on tärkeä osa mitä tahansa organisaatiomuutosta tai fuusioprosessia. Tästä tutkimuksesta se on kuitenkin rajattu pois, sillä tutkimuksessa paneudutaan tarkemmin itse pakkoliitosprosessin johtamiseen. Tutkimuksessa ei myöskään oteta huomioon työntekijäaspektia, vaan muutosprosessin johtamista lähestytään ainoastaan johdon näkökulmasta.

Kumpulainen ja Sihvonen (2009) ovat tutkineet kuntaliitoksia maaseutualueiden ja niiden asukkaiden näkökulmasta. Tutkimuksen mukaan kuntaliitos tulee kuntien asukkaille usein näkyväksi median välityksellä. Etenkin maakunta-, seutu- ja kuntalehdet välittävät kuntalaisille uudenlaista kuntakuva ja voivat samalla muokata myös itse kuntaliitosprosessia. Viestinnällä ei siis ole enää ainoastaan välineellistä roolia tiedonvälittäjänä, vaan siitä on tullut yhä enemmän vuorovaikutteinen ilmiö eri toimijoiden välille. (Kumpulainen & Sihvonen 2009, 24–25.) Muutokseen liittyvä viestintä on keskeinen tarkastelukohta myös pakkoliitostilanteen johtamista tutkittaessa. Viestinnän rooli johtamisen välineenä antaa usein tietynlaisen kuvan myös niistä keinoista, joilla liitosprosessiin liittyvää tietoa on välitetty eri organisaation tahoille sekä muille sidosryhmille.

Kuntaliitosten ohella muutoksia ovat kokeneet myös ne tavat, joilla asioista keskustellaan. Laamanen (2007) on tarkastellut väitöskirjassaan kuntarakennekeskustelua 1990-luvun alun ja 2000-luvun alun konteksteissa. Tutkimuksen perusteella kuntarakennetta koskevat vaatimukset ja vastustukset ilmenevät usein puolueiden välisten valtapoliittisten tavoitteiden seurauksena (Laamanen 2007, 269). Kuntarakennekeskustelu on siis kokenut tietyllä tapaa diskursiivisen muutoksen. Esimerkiksi poliittisessa puheessa sekä viranomais- ja asiantuntijapuheissa ilmenevät poliittis-hallinnolliset diskurssit konkretisoituvat myös materiaalisina seurauksina. Poliittis-hallinnolliset diskurssit yhdessä harjoitetun politiikan kanssa voidaan mieltää ylhäältäpäin suuntautuvaksi pyrkimykseksi määritellä ympärillä olevaa sosiaalista ja poliittista todellisuutta sekä tarvittavia ratkaisuja. Laamanen tutkimuksen mukaan 2000-luvulla tapahtunut kuntien toimintaympäristön muutos on johtanut siihen, että keskustelussa on tunnistettu palvelujen turvaamiseen liittyvä tarve, joka on muuttunut yhä kriittisemmäksi. (Laamanen 2007, 275–276.)

Tietyllä tapaa kuntarakennepöytäkäsittely on siis ajautunut 2000-luvun aikana uusille urille. Haveri ja Majoinen esimerkiksi toteavat vielä 2000-luvun alun tutkimuksessaan, että kuntajaotuksen muuttaminen ilman kunnan omaa päätöksentekoa ja toimintaa on epätodennäköistä ja osittain myös ongelmallista. Tätä ylhäältä ohjatun muutoksen epätodennäköisyyttä on perusteltu kuntien vahvalla autonomialla sekä kuntien oikeudellisella ja poliittisella asemalla osana Suomen hallintojärjestelmää. (Haveri & Majoinen 2000, 21.) Tätä tutkimusta tehtäessä tilanne on kuitenkin toisenlainen, sillä kuten edellä todettiin, ulkoiset olosuhteet ovat muuttuneet. Kuntien tehtäväkentän laajentuminen ja taloudellisten resurssien niukkuus ovat ajaneet sekä kuntakentän että valtion haastavaan tilanteeseen, josta selviytyminen näyttäisi edellyttävän pakkokeinojen käyttöä. Toisaalta pakkoliitokset voitaneen mieltää myös osaksi valtion interventiota. Tämän näkemyksen mukaan kunnat eivät kykene uudistumaan ilman valtion ohjausta ja tukea (vrt. Airaksinen 2009, 167).

Pakkoliitokset voivat kertoa myös tietynlaisesta siirtymästä kahden eri kuntanäkemyksen välillä. Tämän ajattelutavan perusteella kuntakeskeisestä kuntanäkemyksestä oltaisiin hivuttautumassa yhä lähemmäksi valtiokeskeisempää kuntanäkemyksiä. Sandbergin ja Ståhlbergin (1997, 30–31) mukaan näiden kahden itsehallintonäkemyksen keskeisin ero on siinä, että valtiokeskeinen kuntanäkemys sallii kuntien yhteenliittämisen, kun puolestaan kuntakeskeisen kuntanäkemyksen perusteella kunnan oma tahto määrittää tarpeen kuntaliitoksille. Valtiokeskeisen kuntanäkemyksen mukaan eduskunta voisi esimerkiksi säätää lain, jolla kunnallinen itsehallinto oikeutettaisiin kunnan koon perusteella. Tässä kuntanäkemyksessä kyse on siis kunnallishallinnon välineellisyydestä, jolla pyritään vastaamaan valtion tarpeisiin.

Airaksinen et al. (2012) ovat tutkineet kuntauudistusta kuntaliitosten ja yhteistoiminta-alueiden yhteydessä. Tutkimuksessa on tarkasteltu endogeenisten eli sisäsyntyisten muutostarpeiden ja eksoogeenisten eli ulkopuolelta tulevien muutospainojen asemaa osana kuntaliitoksiin ja yhteistoimintaan liittyvää kokemuksellisuutta. Tutkimuksen tulosten perusteella näissä vapaaehtoiselta pohjalta toteutetuissa kuntaliitoksissa kuntarakenteen muutosprosessia kuvataan pikemminkin liikkeeksi jostakin pois kuin jotakin kohti. Kuntafuusioiden yhteydessä ilmenevien konfliktien ratkaisukeinoksi on noussut ”kaupankäynti”, joka ilmenee palvelujen säilyttämisenä ja erilaisina myönnytyksinä pienempiä liitoskumppaneita kohtaan. Nämä joustot ovat tärkeitä, jotta kuntaliitosprosessi ei pysähtyisi tai fragmentoituisi. (Airaksinen et al. 2012, 14, 99, 102.)

Pakkoliitosprosessia tutkittaessa on mielenkiintoista kiinnittää huomiota siihen, minkälaisena ”kaupankäynti” ilmenee, kun liitoskonteksti on lähtökohdiltaan toisenlainen. Katsaus aikaisempiin

kuntaliitostutkimuksiin antaakin pakkoliitoskontekstille peilauspinnan, jota voidaan hyödyntää aineiston analyysivaiheessa. Samalla se mahdollistaa myös muutosjohtamisen näkökulmasta tehtävän vertailun pakotetun ja vapaaehtoisen kuntaliitoksen välillä.

2. ORGANISAATIOMUUTOKSEN TEOREETTINEN ESIYMMÄRRYS

Tässä luvussa tarkastellaan ensin organisaatioon ja organisaatiokulttuuriin liittyvää teoreettista jäsennystä. Tarkoituksena on luoda kuva siitä kokonaisuudesta ja niistä osatekijöistä, joista organisaatiokulttuurin on todettu muodostuvan aikaisemman teoriakirjallisuuden perusteella. Tämän jälkeen keskitytään muutokseen ilmiönä eli perehdytään niihin tekijöihin, joiden seurauksena muutokset tavallisimmin saavat alkunsa. Lisäksi tässä luvussa esitellään erilaisia muutostyyppejä sekä tarkastellaan muutosta ajallisen perspektiivin näkökulmasta.

2.1 Organisaatiokulttuurin eri osatekijät

Jotta organisaatiossa tapahtuvaa muutosta ja siihen liittyvää johtamista voitaisiin ymmärtää, on oltava käsitys siitä, mitä tarkoitetaan organisaatiolla ja organisaatiokulttuurilla. Onhan kuntafuusiossa kyse nimenomaan kahden tai useamman organisaation välisestä yhteenliittymisestä, jossa uuden muodostettavan organisaation keskeisiä ominaisuuksia sekä hallinnollisia ja rakenteellisia perusteita järjestellään uudelleen. Salmisen (2004, 11) mukaan *organisaatio* käsitteenä voidaan mieltää organisoiduksi ja koordinoituksi yhteistyöksi, jolla tähdätään yhteisen päämäärän hyväksi toimimiseen. Hallinto ja organisaatio muodostuvat näin erilaisista rakenteista, toimintaprosesseista, henkilöstöstä ja kulttuurista.

Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty useita erilaisia organisaatiotyyppejä ja -malleja, joiden määrittelyä ohjaavat tavallisesti sekä organisaatioiden ominaisuudet että niiden toteuttaman tehtävän luonne. Organisaatioita voidaan siis kuvata niille tyypillisten ominaisuuksien avulla. Tällaisia organisaation persoonattomia ominaisuuksia ovat esimerkiksi organisaation tavoitteet, rationaalisuus, muodollisuus, keskitys ja hajautus, erikoistuminen, koko ja monimutkaisuus. (Harisalo 2008 19–31.) Näiden ominaisuuksien ohella myös organisaation tehtävä määrittää sitä minkälaiseksi organisaatio mielletään. Harisalon (2008, 29–31) mukaan organisaation tehtävän hahmottamisen avulla on mahdollista mallintaa organisaatioita. Näin organisaatio voidaan nähdä tietynlaisena *yhteistoimintajärjestelmänä*, joka kokoaa ja yhdistää erilaisia voimavaroja toteuttaakseen haluttuja tarkoituksia.

Luokittelemalla organisaatioiden tehtäviä pystytään ymmärtämään sekä organisaatioihin liittyvää moninaisuutta että samalla sitä kontekstia, jossa eri tehtävistä vastaavat organisaatiot toimivat.

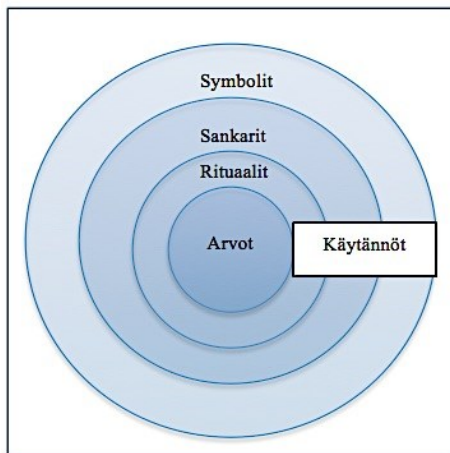
Organisaatioiden toimintakulttuuria tarkasteltaessa on löydettävissä ero myös siitä, onko kyseessä julkisorganisaatio vai yksityisen sektorin organisaatio. Esimerkiksi Parker ja Bradley (2000) ovat todenneet näiden organisaatioiden välisten toimintakulttuureiden eroavan toisistaan. Haveri ja Anttiroiko (2009, 196) näkevätkin kunnan olevan voittoa tavoitteleviin yrityksiin verrattuna moniarvoisempi organisaatio, jonka toiminta sisältää sekä useiden erilaisten että usein myös keskenään ristiriitaisten intressien edistämistä ja yhteensovittamista.

Organisaatiokulttuurin on todettu olevan organisaation jaetuista arvoista, käyttäytymisnormeista, toimintatavoista, käsityksistä ja ideoista muodostuva kokonaisuus, joka määrittää työntekijöiden käyttäytymistä organisaatiossa (Osborne & Brown 2005, 75). Salminen (2004, 11) puolestaan puhuu organisaatiokulttuurin yhteydessä rajatun organisaation *hallinto- ja johtamiskulttuurista*, johon sisältyvät julkisella sektorilla esimerkiksi virkamiesprofessiot ja julkisen sektorin johtamisroolit. Schein (1987) näkee organisaatiokulttuurin olevan *ryhmäkokemuksen opittua tuloista*. Perusajatukseltaan tämä tarkoittaa sitä, että ryhmälle on oppimisen seurauksena syntynyt yhteinen näkemys ympäröivästä maailmasta ja ryhmän paikasta siinä. Tämä yhteinen näkemys on puolestaan muodostunut ryhmän yhteisten kokemusten kautta, jotka ovat syntyneet tilanteissa, joissa ryhmä on yhdessä ratkaissut sekä ulkoisia että sisäisiä organisaatiota koskevia ongelmia. Organisaatiokulttuuri voidaan siis mieltää opituksi ja tällä tavoin se voi syntyä sekä rakentua uusien kokemusten myötä. (Schein 1987, 25–26.)

Organisaatiokulttuuri sisältää julkisesti tiedossa olevia organisaation *fyysisiä muotopiirteitä* ja samalla se kattaa myös organisaation *henkiset muotopiirteet*. Fyysisillä muotopiirteillä tarkoitetaan organisaatorakennetta, arvoja sekä organisaation toimintatapoja. Organisaation henkiset muotopiirteet puolestaan sisältävät esimerkiksi epävirallisen organisaatorakenteen, erilaiset organisaation toimintaan liittyvät rutiinit sekä organisaation ”fiiliksen”. (Juuti & Virtanen 2009, 56.) Tarkasteltaessa kuntafuusiota tästä näkökulmasta voidaan todeta, että kyse on tietyllä tapaa kahden erilaisen organisaatiokulttuurin yhteentörmäyksestä ja yhteensulautumisesta. Keskeistä on pohtia myös sitä, kumman organisaation kulttuuri on hallitsevampi fuusioitumisen jälkeen ja miten se heijastuu uuden organisaation muuhun toimintaan. Voidaan olettaa, että oman oikeustoimikelpoisuutensa menettävän eli liitettävän ja sulautuvan kunnan on ainakin jossain määrin omaksuttava ne kulttuurilliset piirteet, jotka kuuluvat liittäville eli sulauttavalle kunnalle.

Kuten edellä todettiin, organisaatiokulttuuri voi sisältää useita erilaisia osa-alueita, eikä sen määrittely ole täysin yksiselitteistä. Hofstede kuvaa (1993) kulttuurin ilmenemistä erilaisten tasojen avulla

käyttäen apunaan alla esitettyä sipulimallia (kuvio 2). Mallin mukaan sipulin uloimmalla kehällä olevat symbolit ovat osa kulttuurin pinnallisempaa kerrosta, kun puolestaan organisaation arvot ovat syvemmällä kulttuurin ytimessä.



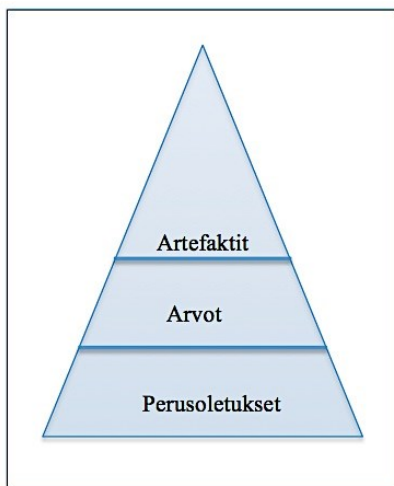
Kuvio 2. Kulttuurin ilmenemisen tasot sipulimallin mukaisesti (Hofstede 1993, 24).

Hofsteden mallissa uloimmalla tasolla olevilla *symboleilla* tarkoitetaan sellaisia tietyn merkityksen omaavia piirteitä, kuten sanat tai eleet, joita toisten kulttuurien edustajat eivät voi tunnistaa. Seuraavalla tasolla olevat *sankarit* ovat Hofsteden mukaan suuren arvostuksen omaavia joko todellisia tai fiktiivisiä henkilöitä, joiden käyttäytymistä ja luonteenpiirteitä arvostetaan ja ihannoidaan. (Hofstede 1993, 24.) Organisaatiokulttuuriin liitetyt sankarit voidaan mieltää myös sellaisiksi organisaatiossa oleviksi roolimalleiksi, joita pidetään toivottuina tai haluttuina organisaation toiminnan kannalta. Muutostilanteissa tällaista sankarin viittaa voivat kantaa esimerkiksi johtajat ja esimiehet, joilta odotetaan vetovoimaista ja karismaattista johtamisotetta koko muutosprosessin ajan. (Lämsä & Uusitalo 2002, 186.)

Hofstede (1993, 25) esittää *rituaalien* muodostuvan kollektiivisista toiminnoista, joilla ei ole itsessään merkitystä, kun yritetään saavuttaa tietty päämäärä. Nämä rituaalit sijaitsevat sipulikuviossa arvoja ympäröivällä kehällä. Toisaalta rituaaleissa ja tabuissa on kyse myös rutiininomaisista päivittäin toistuvista tavoista, jotka määrittävät organisaation vuorovaikutusta ja samalla vahvistavat sen arvoja (Lämsä & Uusitalo 2002, 186). Sipulimallin ytimessä olevat *arvot* ovat Hofsteden (1993, 25–26) mukaan usein tiedostamattomia ja ne opitaan alitajuisesti. Samalla arvot sisältävät myös tietynlaisia tunteita ja niiden olemassaolo on pääteltävissä ihmisten tilannesidonnaisia

käyttäytymistapoja tarkastelemalla. Lämsä ja Uusitalo (2002, 184) puolestaan toteavat, että organisaatiossa arvoilla tarkoitetaan sellaisia periaatteita, joiden avulla ohjataan organisaation toimintaa. Arvojen merkityksen on todettu korostuvan erityisesti organisaation kriisi- ja ongelmatilanteissa, joissa päätöksiä ei ole mahdollista tehdä täysin rutiininomaisesti.

Schein (2010) on mallintanut organisaatiokulttuuria jakamalla sen kolmeen osaan: *artefaktit*, *arvot* ja *perusoletuks* (kuvio 3). Scheinin mallissa organisaatiokulttuurin tasot jakautuvat sen mukaan, miten ulkopuolinen voi ne kohdeorganisaatiossa havaita. Mallin perusteella artefaktit ovat helpoiten organisaation ulkopuolisten havaittavissa, kun puolestaan organisaatiokulttuurin arvot ja perusoletuks



Kuvio 3. Organisaatiokulttuurin tasot (mukaillen Schein 2010, 24).

Artefakteilla kuvataan sellaisia asioita, joita ulkopuolisen on mahdollista nähdä vieraassa organisaatiossa. Esimerkiksi organisaation toimintatavat, käyttäytyminen, organisaatorakenne ja organisaatiossa käytettävä kieli lukeutuvat artefakteihin. Lisäksi erilaisten organisaatiota koskevien myyttien ja tarinoiden voidaan nähdä sisältyvän niihin. (Schein 2010, 23.) Lämsä ja Uusitalo (2002, 186) näkevät artefaktit organisaatiossa havaittavissa olevina aikaansaannoksia, joita voivat olla esimerkiksi organisaation näkyvä ja kuuluva käyttäytyminen. Myytit ja kertomukset puolestaan ilmentävät Lämsän ja Uusitalon mukaan välillisiä tapoja kertoa yrityksen arvoihin ja kulttuuriin liittyvistä asioista.

Scheinin mallin toisella tasolla ovat organisaation *uskomukset ja arvot*, joihin kuuluvat esimerkiksi organisaation ihanteet, tavoitteet, ideologiat, normit ja sosiaaliset periaatteet. Pelkästään organisaation uskomusten ja arvojen avulla organisaatiokulttuurin ymmärtäminen ei kuitenkaan ole täysin mahdollista, vaan tästä syystä pitää huomioida myös kulttuurin kolmas taso eli organisaation perusoletukset. Näillä *perusoletuksilla* Schein viittaa organisaatiokulttuuriin syvälle juurtuneisiin ja samalla totuutta ilmentäviin sekä käyttäytymistä että havainnointia määrittäviin tekijöihin, jotka ovat muodostuneet arvojen testaamisen perusteella. Nämä perusoletukset mielletään organisaatiossa tietynasteisiksi totuuksiksi, joita noudatetaan lähes ilman, että niitä edes kyseenalaistetaan. (Schein 2010, 24, 26–28.)

Organisaatiokulttuurin huomioimisella on siis tärkeä merkitys osana koko muutosprosessia. Virheetönkään muutoksenhallintaprosessi ei välttämättä tuota haluttuja tuloksia, mikäli ei riittävästi huomioida sitä organisaation, toimialan, alueen tai jopa maan kulttuuria, jossa muutoksia tapahtuu. Lisäksi organisaatioiden omaksumat kulttuurit sekä niihin liitetyt arvot ja käytännöt vaikuttavat suuresti siihen, missä määrin muutokset ylipäättään ovat edes mahdollisia. (Baker 2007, 25–26.) Tietyllä tapaa tämä viittaa siihen, että syvälle juurtunut organisaatiokulttuuri voi osaltaan joko haastaa tai hyväksyä koko muutoksen toteuttamisen. Tästä syystä organisaatiokulttuurilla sekä sitä tukevalla teoreettisella esiymmärryksellä on tärkeä asema tässäkin tutkimuksessa.

2.2 Muutoksen taustalla vaikuttavat tekijät

Muutos on luonteeltaan moniulotteinen ilmiö, joka pitää sisällään useita erilaisia valintoja ja vaihtoehtoja. Samalla sen on todettu olevan yksi hallintotieteellisen tutkimuksen ajankohtaisimmista ja moniosaisimmista käsitteistä (Vakkala 2012, 35). Muutosten merkittävää roolia kuvastaa hyvin se, että niitä tapahtuu ympärillämme jatkuvasti useista eri syistä ja tästä johtuen ne edellyttävät myös jatkuvaa reagointia (Paton & McCalman 2008, 9). Muutosta on määritelty monin eri tavoin ja siihen liittyvien teemojen tutkiminen on ollut useiden tutkijoiden kiinnostuksen kohteena. Muutoksen kontekstisidonnaisuus sekä muutokseen liittyvä johtaminen, viestintä, vastarinta ja sitouttaminen ovat keskeisiä muutosprosesseihin liitettyjä osatekijöitä. Merilän (2008, 71) mukaan useat koulukunnat ja lähestymistavat tarjoavat tietynlaisen jatkuvasti täydentyvän kehyksen muutoksen ymmärtämiselle, eikä yhtä muutosta selittävää teoriaa tai mallia näin voida esittää. Tämän perusteella tässäkin tutkimuksessa muutosta ja siihen liittyvää johtamista pyritään kuvaamaan kokonaisvaltaisemmin, eikä ainoastaan yhtä tai kahta muutostyyppiä tai -mallia tarkastelemalla.

Miten muutokset sitten saavat alkunsa? Organisaatiomuutokset voivat tyypillisesti saada alkunsa joko organisaation ulkoa lähtevinä tai sisältäpäin käynnistyvinä muutoksina. Organisaatiota ympäröivän ulkoisen maailman muutokset tai vaihtoehtoisesti organisaation sisäisestä toimintaympäristöstä kumpuavat muutokset ohjaavat organisaatiota sopeutumaan uudenlaiseen tilanteeseen. Toisinaan organisaatiot voivat kohdata joko asteittain tai äkillisesti tapahtuvia *käänteentekeviä muutoksia*, jotka usein heijastuvat muutoksena myös organisaation sisällä. Näiden muutosten yhteydessä organisaatiot voivat joutua kyseenalaistamaan oman olemassaolonsa tarkoituksen sekä muuttamaan koko toimintansa peruslähtökohtia. Organisaation ympäristössä tapahtuvia käänteentekeviä muutoksia voivat olla esimerkiksi markkinoilla tapahtuvat muutokset, keskeisten sidosryhmien tai asiakkaiden muuttuvat vaatimukset tai tarpeet, lainsäädännössä tehtävät muutokset sekä käytettävissä olevien resurssien oleellinen kasvu tai vähentyminen. (Haveri & Majoinen 2000, 26–27.)

Santalainen ja Huttunen (1993, 14–17) ovat osoittaneet kolme yleisintä syytä, jotka vaikuttavat organisaatioiden merkittävien *strategisten suunnanmuutosten* taustalla. Yleisimpänä syynä muutokseen nähdään olevan jokin kriisi, jonka seurauksena organisaation senhetkiselletilalle ei nähdä perustetta, vaan ikään kuin pakon edessä organisaation on reagoitava ja toteutettava muutoksia. Toisena strategisen suunnanmuutoksen lähtökohtana voidaan pitää voimakkaita muutossignaaleita, joita ovat esimerkiksi muutokset lainsäädännössä, palvelutarpeessa tai kilpailutilanteessa. Kolmas keskeinen muutokseen sysäävä tekijä on uudistumisen halu, joka voi ilmetä joko organisaation sisäisenä tai ulkoisena muutospaineena.

Osborne ja Brown (2005) ovat esittäneet teoksessaan PEST -analyysin, jossa he luokittelevat tekijöitä, jotka vaikuttavat tavallisesti julkisorganisaatioiden muutosten taustalla. Nämä muutoksen taustalla vaikuttavat tekijät jakautuvat poliittisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin ja teknologisiin tekijöihin. Poliittisia tekijöitä ovat esimerkiksi käynnissä olevan politiikan muutos sekä globalisaatio ja alueellistuminen. Globaali talous, rahoituksen rakenteet ja taloudellinen kestävyys toimivat puolestaan esimerkkeinä muutoksen taustalla vaikuttavista taloudellisista tekijöistä. (Osborne & Brown 2005, 11–20.)

Sosiaalisiksi tekijöiksi Osborne ja Brown listaavat esimerkiksi väestön ikääntymisen, aikaisempien odotusten muuttumisen ja yhteisöjen kestävyys. Muutoksen taustalla vaikuttavat teknologiset tekijät voivat taas jakautua sekä kovan että pehmeän teknologian tekijöihin. Kova teknologia pitää sisällään esimerkiksi muutokset julkisissa palvelurakenteissa, kun taas pehmeään teknologiaan

sisältyvät ne taidot ja prosessit, joilla julkisia palveluja voidaan tarjota uudella tapaa. (Osborne & Brown 2005, 11–20.)

Tässä tutkimuksessa tarkasteltavan kuntafuusion taustalta on löydettävissä samantyyppisiä tekijöitä, joita Osborne ja Brown (2005) PEST -analyysinsä yhteydessä ovat listanneet. Poliittisia tekijöitä ovat esimerkiksi puoluepolitiikka ja lainsäädännössä tapahtuneet muutokset, joiden myötä pakkoliitoksista on tullut mahdollisia. Toisaalta väestön ikääntyminen, palvelutarpeen kasvu sekä huoli kuntien taloudellisesta kantokyvystä ovat tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet kuntauudistuksen ja sen johdannaisten taustalla. Nämä seikat on otettava huomioon, kun puhutaan pakotetun kuntaliitoksen taustalla vaikuttavista tekijöistä.

2.3 Erilaiset muutostyypit muutoksen luonteen kuvaajina

Organisaatiomuutokset voivat olla luonteeltaan toisistaan poikkeavia ja samalla ne voivat edellyttää myös erilaista reagointia. Tästä syystä erilaisten muutostyyppien tunnistaminen on ensiarvoisen tärkeää. (Lämsä & Hautala 2005, 184.) Nadlerin ja Tushmanin (1994) tekemää muutostyyppijaotetta voidaan varmasti pitää yhtenä siteeratuimmista muutostyyppimalleista (kuvio 4).

	3. Inkrementaalinen	4. Strateginen
1. Ennakoiva	Virittäminen	Uudelleensuuntautuminen
2. Reaktiivinen	Sopeutuminen	Uusiutuminen

Kuvio 4. Organisaatiomuutosten tyypit (Nadler & Tushman 1994, 280).

Haverin ja Majoisen (2000, 26) mukaan *proaktiivisessa eli ennakoivassa muutoksessa* organisaatio pyrkii sekä sopeutumaan muutokseen että samalla vaikuttamaan itse omaan ympäristöönsä. Tällä tavoin organisaatio yrittää omatoimisesti luoda perustan omalle tulevaisuudelleen. Lämsä ja Hautala (2005, 184) puolestaan toteavat ennakoivassa organisaatiomuutoksessa olevan kyse siitä, että toimintaa kehitetään tulevien muutosten varalta. Yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että

proaktiivisessa muutoksessa korostuvat erityisesti muutoksen ennakoiminen sekä muutoksen kohtaaminen järjestelmällisesti ja suunnitellusti (Baker 2007, 16).

Reaktiiviselle muutokselle tyypillistä on se, että organisaatio joutuu sopeutumaan pakon alaisena tietynlaisiin ulkoisiin olosuhteisiin (Haveri & Majoinen 2000, 26). Kyse on siis jo tapahtuneeseen asiaan reagoimisesta (Lämsä & Hautala 2005, 184). Tietyllä tapaa reaktiivisen muutoksen voidaan siis tulkita olevan myös pakottava muutos, johon organisaation on yksinkertaisesti kyettävä vastaamaan. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa tarkasteltavan kuntafuusion kohdalla valtioneuvoston asettama pakkoliitospäätös kuvastaa sitä ulkoapäin tulevaa pakkoa, johon liitoskuntien on ollut välttämätöntä reagoida.

Muutoksia on mahdollista tyypitellä myös niiden laajuuden mukaan. Yksi esitetyistä muutostyypeistä on *inkrementaalinen eli vähittäinen muutos*, jossa organisaation toimintaa kehitetään vähitellen. Vähittäisen muutoksen tavoitteena on parantaa organisaation suorituskykyä tehostamalla toimintaa ja parantamalla henkilöstön osaamista ja teknologiaa. Tälle muutostyypille keskeisintä on se, että toiminnan tehostaminen ei tapahdu organisaation perustehtävää ja työn reunaehtoja kyseenalaistamalla, vaan kehittäminen tapahtuu nimenomaan huomioimalla niiden tärkeys. (Lämsä & Hautala 2005, 185.)

Senge et al. (1999, 15) puhuvat organisaatiomuutoksen yhteydessä *syvällisestä muutoksesta*, jossa henkilöstön arvojen, pyrkimysten ja käyttäytymisen ohella uudistuvat organisaation prosessit, strategiat, toimintakäytännöt ja erilaiset toimintaan liittyvät järjestelmät. Syvällisen muutoksen rinnalla voidaan käyttää myös *transformatiivisen muutoksen* käsitettä (Haveri & Majoinen 2000, 37). Levyn ja Merry'n (1986, 18–19) mukaan syvällinen muutos ja siihen liittyvä uudelle tasolle siirtyminen vaativat usein osakseen kieltämisen, vastustuksen, monitasoisen vastakkainasettelun sekä suremisen vaiheiden läpikäymistä. Tästä syystä syvällistä muutosta on toisinaan verrattu myös surutyöhön.

Toisaalta syvällisen muutoksen yhteydessä kyse on myös *strategisesta muutoksesta*, joka vaikuttaa koko organisaatioon määrittäen samalla uudelleen organisaation perustehtävän ja toiminnan reunaehtoja. Esimerkiksi juuri organisaatioiden välistä fuusiota voidaan kuvata strategiseksi muutokseksi. (Lämsä & Hautala 2005, 185.) Burke (2008) on myös jakanut organisaatiomuutoksen kahteen muutostyyppiin; *vallankumoukselliseen* (revolutionary) ja *vaiheittain etenevään* (evolutionary) *muutokseen*. Vallankumouksellinen muutos on luonteeltaan syvällisen muutoksen kalta-

nen, sillä se ulottuu syvälle organisaation rakenteisiin. Tällainen muutos vaikuttaa organisaation johtamiseen, strategiaan, rakenteeseen, kulttuuriin ja järjestelmiin. Vaiheittain etenevä muutos puolestaan korostaa muutoksen jatkuvuutta ja kyse on tietyllä tapaa vähittäisistä muutoksista, joilla pyritään asteittain kehittämään organisaatiota ja sen toimintaa. (Burke 2008, 66–69.)

Juutin (2001) mukaan muutosprosessi voi sisältää sekä *hyppäyksellisiä* (muunnos, transformaatio) että *lineaarisia* (siirtymä, transitio) vaiheita. Puhuttaessa hyppäyksellisestä muutoksesta organisaatioiden huomio kääntyy menneiden tapahtumien ja ongelmien tarkastelun sijaan kohti tulevaisuuden ja mahdollisuuksien tarkastelua. (Juuti 2001, 359, 361.) Transitiomuutosta kuvaavaa pienten askelten muutosta voidaan kutsua myös ensiasteen muutokseksi ja hyppäyksellistä muutosta puolestaan toisen asteen muutokseksi. Ensiasteen muutos toteutuu tietyn viitekehyksen sisässä ilman, että kehystä muutetaan ja siinä korostuu erityisesti uuden oppiminen. Muutoksen toinen aste puolestaan muuttaa itse viitekehystä, kulttuuria ja henkilöiden maailmankuvaa. Tällaisia toisen asteen muutoksia on todettu tarvittavan, sillä nopean muutoksen olosuhteissa jatkuva inkrementaalinen kehittäminen ja sopeuttamispyrkimys voivat johtaa kaaoksen lisääntymiseen. (Juuti 1995, 205.)

Nadlerin ja Tushmanin tekemä jaottelu (kuvio 4) kuvaa muutostyyppien ohella myös erilaisia muutoksen toteuttamiskeinoja, joita saadaan yhdistämällä eri muutostyyppejä keskenään. Esimerkiksi inkrementaalinen ja ennakoiva muutos yhdessä voidaan nähdä toiminnan *virittämiseksi*. Yhdessä nämä muutokset kuvaavat tiettyjen organisaation osien muuttumista ja näissä tapauksissa organisaation toimintaa pyritään virittämään ennakoimalla tulevia tapahtumia. Sellaisessa muutostilanteessa, jossa kyseessä on inkrementaalinen ja reaktiivinen muutos, voidaan puhua organisaation *sopeutumisesta*. (Nadler & Tushman 1994, 280.) Tällainen muutos vaatii usein nopeaa reagointia ja muutoksen lähde tulee usein organisaation ulkopuolelta (Lämsä & Hautala 2005, 185). Organisaation *uudelleensuuntautuminen* on puolestaan ajankohtainen sellaisissa muutostilanteissa, joissa muutos on strateginen ja ennakoiva. Tällaisen muutoksen kohdalla on aikaa muotoilla muutosta, rakentaa koalitiota ja ottaa työntekijät vaikuttavasti mukaan uuteen organisaatioon. Muutostyypeistä haastavimman eli strategisen ja reaktiivisen muutoksen taustalla piilee usein välittömiä vaikutuksia, joihin pyritään vastaamaan organisaation *uusiutumisella*. Organisaation uusiutuminen on edellä esitettyihin toteuttamiskeinoihin verrattuna riskialttein, sillä tällaisia muutoksia johdetaan usein kriisin kaltaisissa olosuhteissa sekä todella nopealla aikataululla. (Nadler & Tushman 1994, 280.) Edellytyksenä organisaation uusiutumiselle on todettu olevan vahva, visionäärinen ja turvallisuutta luova johtaminen (Lämsä & Hautala 2005, 186).

Edellä esitetyn perusteella voidaan huomata, että muutoksen vaiheita ja muutostyyppejä on käsitteellistetty usealla eri tavalla. Usein nämä käsitteet sisältävät paljon yhtäläisyyksiä ja toisinaan ne menevät myös limittäin toistensa kanssa. Tässä tutkimuksessa keskiössä on kuitenkin syvällisen muutoksen kaltainen suuri muutos, jota tarkastellaan. Huomiota ei niinkään kiinnitetä pieniin, vähittäisiin tai asteittain eteneviin muutoksiin, vaan tarkastelun kohteena on suuri organisaatioiden sulautumista koskeva muutos, joka on lähtökohdiltaan reaktiivinen.

2.4 Muutoksen ajalliset ulottuvuudet

Tavallisesti muutoksen käsitteellä tarkoitetaan tietystä tilasta siirtymistä uuteen tilaan. Tästä huolimatta muutoksia on mahdollista luokitella myös niiden ajallisen keston perusteella. Tällaisia ajallisesti toisistaan poikkeavia muutoksia ovat esimerkiksi projektit ja jatkuvat muutokset. Projekteille on tyypillistä se, että niillä on tietty alku- ja loppupiste, kun taas jatkuva muutos on luonteeltaan dynaamisempi muutosjatkumo, jolla ei ole selkeää päätepistettä. Kuntafuusioiden on todettu olevan ikään kuin sekoitus projektinomaisuutta ja jatkuvuutta. Projektinomaisen kuntafuusiosta tekee nimenomaan se prosessi, jossa luodaan uusi kuntayksikkö kuntaliitoskuntien välille. Puolestaan kuntafuusion yhteydessä tavoiteltava palvelujen ja toiminnallisen tehokkuuden edistäminen antavat kuntafuusiolle jatkuvamman muutosdynamiikan piirteitä. (Stenvall et al. 2007, 24.)

Kuntien yhdistymisessä ei tavallisesti ole kyse ainoastaan yhdestä muutoksesta, vaan kyseessä voi olla useita samanaikaisesti tapahtuvia muutoksia. Strateginen kehittäminen, prosessien kehittäminen sekä palvelujen ohjauksen ja toimintatapojen uudistaminen toimivat esimerkkeinä näistä osittain ajallisesti päällekkäin tapahtuvista muutoksista. Jotta tällaiset suurten kokonaisuuksien muutokset saataisiin toteutettua vaikuttavasti, ne tarvitsevat hyvän johtamisen ja toteuttamisen lisäksi riittävästi aikaa. (Stenvall & Syväjärvi & Vakkala 2008, 21.)

Muutoksen toteuttamiseen liittyvän aikahorisontin hahmottaminen on keskeinen tarkastelukohde myös valtiolähtöistä kuntaliitosta tutkittaessa. Stenvall ja Virtanen (2007) ovat tyypitelleet organisaatiomuutokset neljään kategoriaan muutoksen aikahorisontin ja kohdentamisen perusteella (kuvio 5). Luokittelun mukaan organisaatiomuutoksen aikajänne voi olla joko nopea tai hidas. Nopealla muutoksella tarkoitetaan sellaista muutosta, jonka toteuttaminen kestää viikoista kuukausiin. Hitaan muutoksen toteuttaminen puolestaan kestää useista kuukausista vuoteen tai jopa useisiin vuosiin. Muutoksen kohdentamisella taas tarkoitetaan sitä, että muutos voi esimerkiksi kohdis-

tua organisaation näkökulmasta ainoastaan suppealle toiminnan alueelle, jolloin kyse on inkrementaalisesta muutoksesta. Jos muutos kohdistuu koko organisaation toimintaan, niin kyseessä on laaja-alainen eli radikaali muutos. (Stenvall & Virtanen 2007, 24–25.)

Muutoksen kohdistaminen Muutoksen aikahorisontti	Nopea	Hidas
Suppea	Muutostyyppi 1 Laajuudeltaan inkrementaalinen, toteutustavaltaan nopea muutos <ul style="list-style-type: none"> organisaation osaan kohdistuva muutos toteutetaan nopeassa aikataulussa riskit realistisia tähtää toimintatapojen muuttamiseen edellyttää muutosjohtamisen taitoja 	Muutostyyppi 2 Inkrementaalinen muutos <ul style="list-style-type: none"> organisaation osaan kohdistuva muutos toteutetaan hitaassa aikataulussa olemattomat riskit tähtää toimintatapojen muuttamiseen muutosjohtamiseen ei erityisiä vaatimuksia
Laaja-alainen	Muutostyyppi 3 Radikaali korkean riskin ja erityistä muutosjohtajuutta edellyttävä muutos <ul style="list-style-type: none"> koko organisaation toimintaan kohdistuva muutos toteutetaan nopeassa aikataulussa riskien tiedostaminen kriittistä tähtää viime kädessä organisaatiokulttuurin muuttamiseen muutoksen johtaminen vaatii erityistä taitoa ja kokemusta 	Muutostyyppi 4 Radikaali pitkän aikajänteen muutos <ul style="list-style-type: none"> koko organisaation toimintaan kohdistuva muutos toteutetaan hitaassa aikataulussa riskien tiedostaminen merkityksellistä muutoksen alan laajuuden johdosta tähtää viime kädessä organisaatiokulttuurin muuttamiseen muutoksen hallinnasta ja muutosprojektin ohjauksesta huolehdittava

Kuvio 5. Organisaatiomuutosten tyypittely aikahorisontin ja muutosten kohdistamisen avulla (Stenvall & Virtanen 2007, 25).

Edellä esitetyt muutostyypit eroavat toisistaan usealla tavalla. Nämä erot nousevat esiin, kun etsitään vastausta kysymyksiin; *millaisia riskejä muutoksen toteuttamiseen liittyy, mitä muutoksilla tavoitellaan ja minkälaisia vaatimuksia muutosjohtamiselle asetetaan kunkin muutostyyppin kohdalla*. Muutostyyppi 3 kuvataan haastavimmaksi kaikista muutostyypeistä, sillä muutos on laaja-alainen ja koko organisaation toimintaan liittyvä. Lisäksi muutoksen toimeenpano toteutuu nopeassa aikataulussa, joten muutokseen liittyvät riskit ovat korkeita. Tällaisen radikaalin ja nopean muutoksen johtaminen vaatii laajaa kokemusta muutosjohtamisesta sekä muutosjohtamiseen liittyvän teorian ymmärrystä. (Stenvall & Virtanen 2007, 26.)

Stenvallin ja Virtasen (2007, 26–27) mukaan muutostyyppi 4 on hyvin samankaltainen kuin tyyppi 3, mutta niiden aikahorisontit eroavat toisistaan. Muutostyyppi 4 on aikajänteeltään pidempi kuin radikaalia ja nopeaa muutosta edustava muutostyyppi 3. Tällaisessa *radikaalissa pitkän aikajänteen muutoksessa* korostuu etenkin riskien tunnistaminen, sillä muutoksella pyritään laaja-alaiseen koko organisaation toiminnan ja kulttuurin muuttamiseen. Vakkala (2012, 51) toteaa väitöskirjassaan, että hänen valitsemansa kuntafuusiot edustavat muutostyyppiä 4, sillä muutoksen valmistelut ovat olleet kestoltaan pitkiä ja toiminnan kehittäminen jatkuu varsinaisen kuntaliitoksen jälkeenkin. Edellä esitetyn perusteella asemoisin tutkimukseni kuntafuusion muutostyyppien 3 ja 4 välimaastoon, sillä kyseessä on radikaali pitkän aikajänteen muutos, jonka implementointi on tosin toteutettu melko nopeassa aikataulussa.

Nopea muutosvauhti voi heijastua muutoksen toteuttamiseen ja johtamiseen liittyvinä haasteina. Tämä voi ilmetä esimerkiksi yksittäisten ihmisten vastustuksena muutosta kohtaan (Haveri & Majoinen 2000, 97). Muutosvauhdin yhteydessä keskeistä on varmistaa, että muutosta ei ole toteutettu nopeammin kuin on tarpeen, mutta kuitenkin sellaisella tahdilla, joka on yhdenmukainen eri muutosvoimille (Baker 2007, 58). Tähän muutosvauhtiin tulisi siis aina kiinnittää huomiota viettäessä läpi laajuudeltaan erisuuruisia muutosprosesseja.

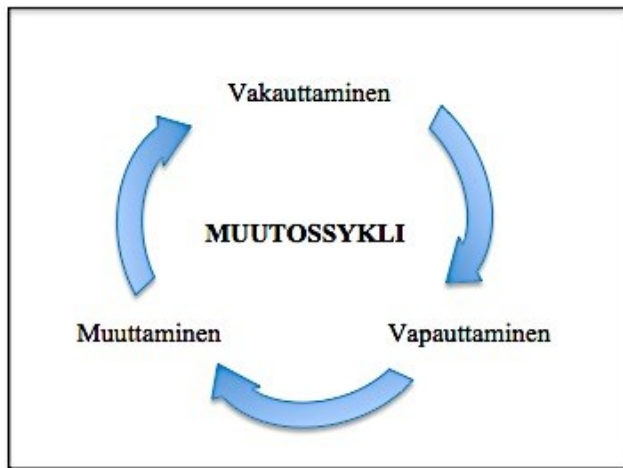
3. MUUTOKSEN HALLINTA JA JOHTAMINEN

Tässä luvussa tehdään katsaus tutkimuksen kannalta keskeisiin muutosjohtamisen teorialleihin. Muutosjohtamista on tutkittu useista eri näkökulmista, joista joitakin esimerkkejä ovat systeemiteoriaan perustuva kongruenssimalli (Nadler 1993), valta ja vuorovaikutusverkostot osana muutosjohtamista (Pfeffer 1981) sekä suunnitellun muutoksen malli (Bullock & Batten 1985). Luvun alussa tarkastellaan ensin suunnitelmallisia ja lineaarisia muutosmalleja, joiden jälkeen esitellään jatkuvamman muutoksen malleja. Luvussa tarkastellaan myös kompleksisen muutoksen johtamiseen liittyviä keskeisiä osatekijöitä, joihin tässä tutkimuksessa lukeutuvat muutostoimijoiden roolit, ihmisten ja asioiden johtaminen, muutosviestintä ja muutosvastarinta. Luvun lopussa esitetään teoreettinen synteesi toisen ja kolmannen luvun pääkohdista. Synteesin muodostamisessa käytetään apuna Buchananin ja Badhamin (2008, 250) esittämää muutoksen nelikenttämallia (ks. kuvio 11).

3.1 Muutosprosessin toteuttamisen teoreettisia lähtökohtia

Suunnitelmallisen muutoksen mallit

Muutosjohtamisen todellisena klassikkona, teoreettisena oppi-isänä ja suunnitellun muutoksen kuvaajana voidaan pitää Kurt Lewiniä. Lewinin (1947) keskeisimpänä muutosjohtamiseen liittyvänä teoreettisena mallina on pidetty muutoksen kolmivaihemallia, jonka mukaan muutosprosessin on nähty sisältävän seuraavat kolme vaihetta; *vapauttaminen* (unfreezing), *muuttaminen* (moving) ja *vakauttaminen* (refreezing). Nämä vaiheet on suomennettu kansallisessa tutkimuskirjallisuudessa usealla eri tavalla (ks. esim. Haveri & Majoinen 2000; Vakkala 2012; Lammassaari 2014), mutta tähän tutkimukseen on valittu käytettäväksi edellä esitetyt suomennokset. Kanterin, Steinin ja Jickin (1992, 10) *jääkuutiomalliksi* lanseeraamaa Lewinin muutossykliä on hahmotettu alla esitetyssä kuviossa (kuvio 6).



Kuvio 6. Lewinin muutossykli (mukaillen Vakkala 2012, 55).

Muutosprosessin ensimmäisessä eli *vapauttamisvaiheessa* organisaatiossa vallitsevaa tasapainotilaa pyritään horjuttamaan niin, että organisaatiossa ollaan valmiita muutokseen. Organisaation tasapainotilan horjuessa vanha käyttäytyminen voidaan näin hylätä ja samalla uusi käyttäytyminen voi menestyksekkäästi alkaa. (Lewin 1947; Haveri & Majoinen 2000, 35; Burnes 2012, 25; Lammassaari 2014, 42.) Lewinin (1947) mukaan muutos ei kuitenkaan ole helppo, eikä sama lähestymistapa toimi kaikissa tilanteissa. Etenkin juuri muutoksen vapauttamis- ja vakauttamisvaiheissa saattaa ilmetä erilaisia ongelmia eri tapausten kohdalla.

Muutosprosessin toinen vaihe eli *muuttaminen* on luonteeltaan vuorovaikutteinen vaihe, johon liittyvät erilainen toiminta ja tutkimus (Lammassaari 2014, 42). Burnes (2012, 25) toteaa, että tälle muutosprosessin vaiheelle on keskeistä se, että ryhmien ja yksilöiden käytös saadaan myönteisemmäksi muutokselle, sillä ilman ryhmien ja yksilöiden tukea muutos voi jäädä varsin lyhyeksi. Haveri ja Majoinen (2000, 35) ovat puolestaan kuvanneet tätä vaihetta muutoksen esittely- ja markkinointivaiheeksi.

Vakauttamisvaiheessa eli muutosprosessin viimeisessä vaiheessa pyritään stabilisoimaan muutos osaksi organisaation kulttuuria ja käytöstä. Kyse on siis uuden tasapainotilan saavuttamisesta ja sen vakauttamisesta osaksi organisaation toimintaa. Samalla pyritään varmistamaan, että uudet omaksutut käyttäytymismallit ovat turvassa mahdolliselta taantumalta. (Haveri & Majoinen 2000, 35; Burnes 2012, 25; Lammassaari 2014, 42–43.) Scheinin (1996) mukaan vakauttamisvaiheessa keskeisintä on kuitenkin se, että uuden käyttäytymisen on oltava jossain määrin yhtenevä muun

käyttäytymisen, persoonallisuuden ja oppijan ympäristön kanssa, muutoin se johtaa uuteen muutoskierrrokseen.

Vankasta muutosteoreettisesta asemastaan huolimatta Lewinin mallia on myös kritisoitu. Kanter, Stein ja Jick (1992, 10) näkevät Lewinin mallin olevan liian staattinen ja lineaarinen kuvaus muutosprosessin vaiheista. He toteavat mallin tarjoavan muutosjohtajille hyvin yksinkertaistetun ja suoraviivaisen tavan suunnitella toimintaa osana kompleksista ja monimutkaista muutosprosessia. Organisaatioiden ei esimerkiksi koskaan voida nähdä olevan täysin vapautuneessa tai vakautuneessa vaiheessa. Eri muutosvaiheiden on myös todettu käyvän yhä enemmän limittäin toistensa kanssa, eivätkä muutosvaiheet näin ole täysin yksioikoisesti havaittavissa. Cameron ja Green (2012, 124) puolestaan toteavat, että Lewinin mallia on toisinaan käytetty organisaation kehittämisen sijaan suunnittelun välineenä. Tällöin prosessin ensimmäinen vaihe on nimeltään suunnittelujakso, toinen toimeenpanovaihe ja kolmas nähdään toimeenpanon tarkasteluvaiheena.

Lineaarisia muutosmalleja edustaa myös erityisesti yritysten muutoshankkeisiin perehtyneen Kotterin (1996) *kahdeksanvaiheinen muutosmalli*. Kotterin kahdeksanvaiheinen muutosprosessi jakautuu seuraaviin vaiheisiin:

- 1) Muutosten kiireellisyyden ja välttämättömyyden tähdentäminen,
- 2) ohjaavan tiimin perustaminen,
- 3) vision ja strategian laatiminen,
- 4) muutosvisiosta viestiminen,
- 5) henkilöstön valtuuttaminen vision mukaiseen toimintaan,
- 6) lyhyen aikavälin onnistumisen varmistaminen,
- 7) parannusten vakiinnuttaminen ja uusien muutosten toteuttaminen sekä
- 8) uusien toimintatapojen juurruttaminen yrityskulttuuriin.

Mallin perusteella suuremmissa muutoshankkeissa tulisi käydä läpi kaikki muutosprosessiin liittyvät kahdeksan vaihetta. Muutosmallin loogisuutta kuvastaa erityisesti se, että vaiheet tulisi viedä läpi määrättyssä järjestyksessä, eikä yhtäkään vaihetta saisi jättää muutosprosessissa väliin. Kotterin mukaan muutoksen epäonnistumisen taustalla ovat tavallisesti juuri näiden kahdeksan vaiheen kääntöpuolet eli esimerkiksi tietyn muutosvaiheen laiminlyöminen tai siinä epäonnistuminen. Tästä syystä kaikilla esitetyillä vaiheilla on oma tärkeä paikkansa osana muutosprosessia. (Kotter 1996, 3–21.) Muutosvaiheiden kääntöpuolet saattavat olla kohtalokkaita organisaatioiden muutoshank-

keille, sillä ne voivat hidastaa uusia muutoshankkeita, herättää aiheetonta vastustusta, turhauttaa henkilöstöä sekä toisinaan tyrehdyttää tarpeelliset muutoshankkeet kokonaisuudessaan (Kotter 1996, 14).

Kotterin esittämää kahdeksan vaiheen mallia sekä muita samankaltaisia muutosmalleja on kritisoitu niiden lineaarisen luonteensa takia. Lineaarisuudella tarkoitetaan sitä, että asioiden nähdään etenevän mahdollisimman suoraviivaisesti ja loogisesti (Sarala & Sarala 1996, 60). Cameronin ja Greenin (2012) mukaan Kotterin malli on useisiin johtajiin vetoava työväline. Kuitenkin he kritisoivat mallia siitä, ettei sen kahdessa viimeisessä vaiheessa korosteta niin suurta tarvetta johtajuudelle kuin mitä mallin ensimmäiset vaiheet edellyttävät. Cameron ja Green toteavatkin omiin kokemuksiinsa vedoten, että muutosprosessin kaikki vaiheet ovat tyypillisesti haastavia ja vaikeita viedä läpi. (Cameron & Green 2012, 127.)

Buchanan ja Badham (2008) näkevät näiden rationaalis-lineaaristen mallien soveltamisen olevan käytännössä vaikeaa useista eri syistä. Ensinnäkin mallit identifioivat ihanteellisen työjärjestyksen, johon johdolla ei välttämättä ole osoittaa riittävästi aikaa ja resursseja. Toiseksi mallit nähdään yleistyksinä, jolloin ne eivät juurikaan tarjoa ohjeita siihen, miten niitä voidaan soveltaa erityisissä konteksteissa. Kolmas kritiikin kohde on ollut se, että kyseisissä malleissa ei ole tarkasteltu eri osatekijöiden välisiä suhteita, eikä sitä, miten näitä tulisi painottaa. Viimeisenä kritiikin kohteena Buchanan ja Badham esittävät sen, että näissä malleissa tyypillisesti hyväksytään organisaation kehittämisen näkökohdaksi se, että viestinnän epäonnistuminen aiheuttaa konfliktin organisaatiossa. Kuitenkin monet organisaation kehittämiseen tarkoitetut tukitoimet, kuten tiedon jakamiseen liittyvät foorumit, on luotu nimenomaan konfliktien ratkaisemiseksi. Lisäksi muutokseen liittyvä poliittinen ulottuvuus on jätetty näissä malleissa huomioimatta. (Buchanan & Badham 2008, 249.)

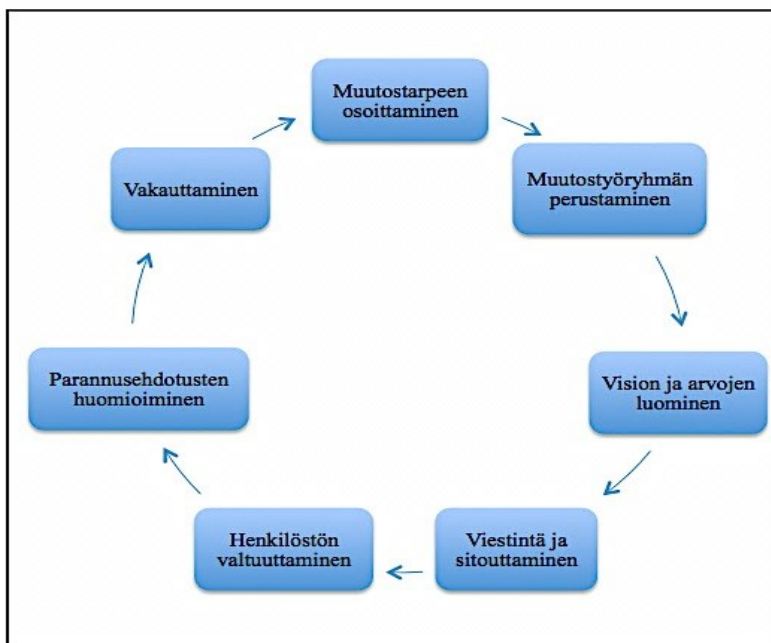
Nämä Lewinin ja Kotterin muutosmalleissa esitetyt vaiheet ovat tyypillisiä useille muutoksille. Haveri ja Majoinen (2000, 42) ovat kuntaliitostutkimuksensa yhteydessä yhdistelleet erilaisia muutosprosessimalleja ja luoneet niiden perusteella *neljän vaiheen mallin*, jossa on tunnistettu yleisiä muutosprosessien läpiviemiseen liittyviä yhteisiä vaiheita. Edellä esitettyjen muutosmallien perusteella voidaankin todeta, että tämä neljän vaiheen malli sisältää tiivistetympin myös Lewinin ja Kotterin aikaisemmin esittämiä muutosprosessin vaiheita. Haverin ja Majoisen (2000) mukaan muutosprosesseille yhteisiä vaiheita ovat:

- 1) Muutostarpeen esiintuominen,
- 2) muutossuunnitelma ja sen kommunikoiminen,
- 3) muutoksen toteuttaminen,
- 4) muutoksen vakiinnuttaminen.

Tämän nelivaiheisen mallin mukaan ensimmäisessä muutosprosessin vaiheessa korostuu *muutostarpeen esiintuominen*. Henkilöt, jotka aktiivisesti kyseenalaistavat asioita toimivat tavallisesti muutostarpeen esiintuojina. Toisessa vaiheessa esiin nousseeseen muutostarpeeseen pyritään vastaamaan luomalla *muutossuunnitelma ja kommunikoimalla* siitä koko organisaation laajuisesti. Kolmannessa vaiheessa muutosta pyritään toteuttamaan joko vanhoillisemmin hierarkkisia käskyvaltasuhteita käyttäen tai modernimmin sitouttamalla organisaation ihmiset haluamaan tavoiteltua asiaa. Viimeisessä vaiheessa muutos pysäytetään ja stabilisoidaan osaksi organisaation toimintaa ja kulttuuria. (Haveri & Majoinen 2000, 42–44.)

Muutos jatkuvana, epälineaarisenä ja kaavamaisena prosessina

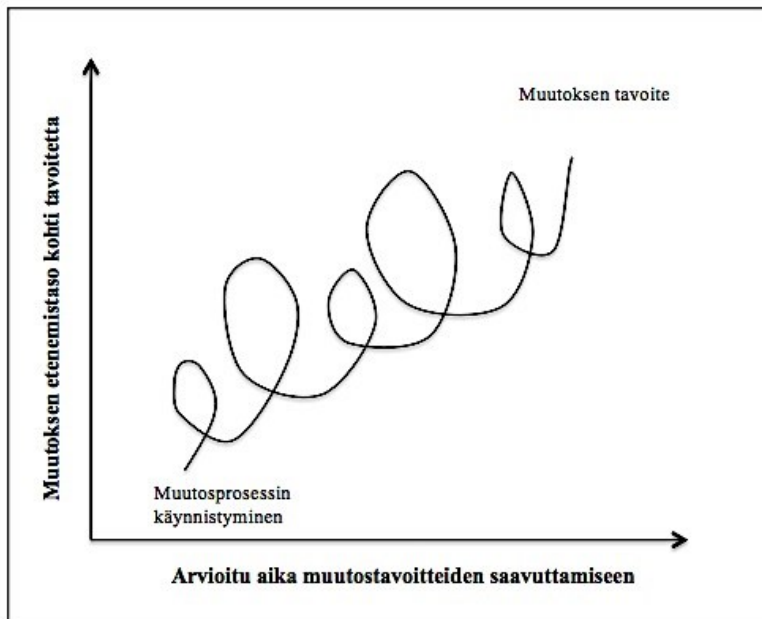
Muutokset eivät kuitenkaan ole aina täysin suoraviivaisia ja loogisessa järjestyksessä eteneviä prosesseja. Tästä syystä lineaaristen muutosmallien rinnalla on esitetty myös jatkuvan ja epälineaarisen muutoksen malleja. Esimerkiksi Cameron ja Green (2012) ovat kuvanneet muutosta *jatkuvana kiertävänä prosessina* (kuvio 7). Malli sisältää yhtäläisyyksiä Kotterin (1996) esittämän kahdeksanvaiheisen muutosmallin kanssa, mutta se perustuu lineaarisuuden sijaan muutoksen jatkuvuudelle. Mallissa korostetaan erityisesti johdon roolia ja tärkeyttä jokaisessa muutoksen vaiheessa. (Cameron & Green 2012, 127.)



Kuvio 7. Muutoksen syklimalli (mukaillen Cameron & Green 2012, 127).

Stacey (2001; 2010) puolestaan puhuu dynaamisen muutoksen mallista, joka on nähty vastakohtaksi suunnitellun muutoksen malleille. Dynaamisen teorian mukaan organisaation toiminta, uudistukset ja muutokset ovat dynaamisia ja kaaosmaisia. Stacey (2011, 239) toteaa, että kaaottisella dynamiikalla tarkoitetaan sitä, etteivät ihmiset voi esimerkiksi ennustaa tulevaa säätä yksityiskohtaisella tarkkuudella kuin muutaman päivän eteenpäin. Tämä johtuu siitä, ettei säätä kyetä koskaan mittaamaan loputtomalla tarkkuudella. Vertaus kuvastaa hyvin mallin keskeistä ajatusta siitä, että muutokset tapahtuvat usein ennustamattomasti ja yllättäen. Tällaiselle dynaamiselle muutosmallille on tyypillistä myös se, ettei siinä eroteta erityisiä muutoksen vaiheita, vaan muutostilanteissa syntyy mahdollisesti usein erilaisia tilanteita ja mahdollisuuksia, joita huomioimalla johto voi edistää hankkeen etenemistä (Stenvall et al. 2007, 27).

Kaaoksella tarkoitetaan sitä, että prosessi muodostuu epälineaarista dynaamisesta järjestelmästä, joka ei ole vakaa, ennustettavissa oleva, stokastinen tai satunnainen (Poole & Van de Ven & Dooley & Holmes 2000, 360). Kuten on esitetty, muutoksetkaan eivät aina ole ennustettavia tai täysin stabiileista lähtökohdista ponnistavia ja ne voivat ottaa toisinaan myös taka-askelia. Burke (2008) kuvaa tällaista organisaatiomuutosta *epälineaariseksi prosessiksi* (kuvio 8), jossa muutoksen etenemisen ei nähdä olevan niin suoraviivaista kuin suunnitelmallisen muutoksen mallit antavat olettaa.



Kuvio 8. Organisaatiomuutoksen epälineaarinen eteneminen (Burke 2008, 13).

Burken esittämä malli perustuu sille ajatukselle, että muutosprosessiin liittyvät toimijat voivat kukin toimia omalla tavallaan osana muutosprosessia. Toiset muutostoimijat voivat esimerkiksi vastustaa tai jopa sabotoida koko muutosprosessin toteuttamista. Mallin perusteella muutosprosessi voi sisältää siis sekä epälineaarisia että kaoottisia piirteitä. Epälineaarisen mallin mukaan muutosprosessit voivat edetä jokaista eteenpäin vievää askelta kohden kaksi askelta taaksepäin. Tämä johtuu siitä, että muutosprosessin yhteydessä voi ilmetä jotakin sellaista, jota tarvitsee korjata. Usein tämä korjausliike on tehtävä, jotta päästäisiin takaisin oikeille muutostavoitetta kohti eteneville raiteille. (Burke 2008, 12–13.)

Perinteisistä muutosmalleista poiketen muutosta on mallinnettu myös matemaattisten kaavojen avulla. Usein yksinkertaiseen kaavaan on mahdollista kiteyttää keskeiset muutoksen hallintaan ja toteuttamiseen liittyvät elementit. Tästä syystä on hyvä katsoa muutosta myös kaavamuodossa. Beckhard ja Harris (1977) ovat esittäneet seuraavan muutoskaavan Gleicherin alkuperäismallin pohjalta:

$$C = (ABD) > X$$

Kaavassa **(C)** on muutos, **(A)** on tyytymättömyyden taso tasapainotilanteessa, **(B)** on halutun muutoksen tila, **(D)** on muutoksen ensimmäinen askel ja **(X)** on muutoksen vastavoima. (Beckhard

& Harris 1977, 25.) Tämän muutoskaavan on todettu olevan yksinkertaisesta luonteestaan huolimatta erittäin hyödyllinen. Sen avulla on mahdollista analysoida muutosprosessin etenemistä missä tahansa muutosprosessin vaiheessa, ja samalla se auttaa muutosprosessin osapuolia hahmottamaan niitä asioita, joita heidän on tehtävä edistyäkseen muutoksen toteuttamisessa. (Cameron & Green 2012, 129.)

Professori Paul Evans on myös esittänyt muutoksen hallintaan liittyvän peruskaavan. Peruskaava on luonteeltaan edellä esitetyn muutoskaavan kaltainen, mutta siinä on huomioitu myös muutokseen liittyvän seurannan tärkeys. Evansin kaava on seuraava:

$$\text{MUUTOS} = (\text{A,B,C,D}) > \text{X}$$

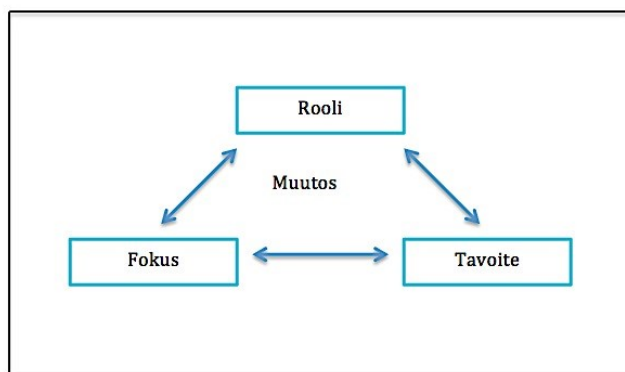
Kaavan perusteella muutosta tapahtuu, jos tyytymättömyys nykytilaan (**A**), halutun uuden olotilan vetovoima (**B**), muutoksen käytännölliset ensiaskeleet (**C**) ja seuranta (**D**) ovat vahvempia kuin muutosvastarinta (**X**). Muutosvastarinnan on todettu ilmenevän välinpitämättömyytenä, epävarmuuden pelkona, korostuneena itsesuojeluna, muiden asioiden priorisointina, informaation torjuntana tai ideologisenä ristiriitana. (Santalainen 1990, 147.)

Edellä esitetyt mallit antavat kuvan siitä, miten eri tavoin muutosta voidaan jäsentää ja ymmärtää. Toiset muutosprosessit ovat luonteeltaan lineaarisempia kuin toiset, mutta usein ne silti sisältävät keskenään samantyyppisiä vaiheita. Näiden mallien avulla keskeisintä on kuitenkin ollut hahmottaa niitä eri osatekijöitä, jotka vaikuttavat muutosmallien kehittämisen taustalla. Lisäksi erilaisten muutosmallien voidaan todeta yhdessä muodostavan eräänlaisen työkalupakin sisällön, joka puolestaan mahdollistaa muutosprosessin tarkastelun useasta eri näkökulmasta. Toki on huomioitava myös se, että erilaiset mallit antavat virikkeitä ja ymmärrystä erilaisten muutosten johtajille. Muutosjohtamiseen liittyvä teoreettinen ymmärrys ja osaaminen ovatkin usein edellytykset suurten ja nopeiden muutosprosessien onnistuneelle läpiviemiselle.

3.2 Kompleksisen muutoksen johtaminen

Miten muutosta johdetaan?

Muutosjohtamisessa tärkeintä on usein se, että muutoksessa onnistutaan monella eri tasolla. Paton ja McCalman (2008, 43) ovat todenneet onnistuneen muutoksen edellyttävän sitoutumista kolmeen keskeiseen johtamissääntöön; *fokus* (focus), *rooli* (role) ja *päämäärä* (goal). Näiden muodostamaa yhteyttä he nimittävät *pyhäksi kolminaisuudeksi* (kuvio 9). Tällä metaforalla Paton ja McCalman pyrkivät kuvaamaan sääntöjen noudattamisen tärkeyttä.



Kuvio 9. Muutoksen pyhä kolminaisuus (mukaillen Paton & McCalman 2008, 44).

Mallin mukaan fokuksen ylläpitämisen yhteydessä tulisi pohtia kysymyksiä siitä, miksi olemme muuttumassa ja mitä odotamme saavamme vastineeksi muutokselta. Fokuksen ylläpitäminen dynaamisessa johtamisessa ja organisaation toimintaympäristössä vaatii usein ponnisteluja. Muutokseen liittyvää kiinnostusta on mahdollista ylläpitää pakottavalla muutosvauhdilla, organisoidulla kiinnostusta herättäviä tapahtumia, ydinjohtoryhmän uudelleenorganisoidulla, luovien viestintästrategioita käyttämisellä ja ennen kaikkea varmistamalla ylimmän johdon jatkuva tuki. Lisäksi on keskeistä ymmärtää muutokseen liittyvän lisäarvon rooli ja luonne, sillä muutos muutoksen vuoksi harvoin johtaa mielekkäisiin parannuksiin. Muutos on usein kallista, häiritsevää ja vaarallista, joten tästä syystä olisi tärkeää tiedostaa ennen muutosprosessia se, että muutoksen tuoma menestys on sekä hyödyllinen että todennäköinen organisaation näkökulmasta. Muutoksen onnistumisen kannalta on keskeistä asettaa myös tietyt muutostavoitteet, sillä näin irrallinen muutos

voidaan sijoittaa osaksi organisaation laajempaa politiikkaa ja strategiaa. (Paton & McCalman 2008, 43–44.)

Muutosjohtamisen perustana on todettu olevan hyvät strategisen johtamisen taidot. Strategisen johtamisen osaaminen ei kuitenkaan itsessään takaa muutoksen onnistumista. Tästä huolimatta sen avulla voidaan luoda ajattelullinen perusta organisaation halutun tulevaisuuden tarkastelulle. Muutosta tulisikin katsoa kokonaisvaltaisemmin henkilöstöjohtamisen, organisaatorakenteen, organisaatiokulttuurin ja vallan näkökulmista, koska muutokset vaikuttavat myös työyhteisössä olevien ihmisten rooleihin ja asemaan. Esimerkiksi juuri henkilöstöjohtamisen tärkeys korostuu muutostilanteissa, sillä työntekijöiden uudet roolit vaativat tavallisesti koulutuksen ja perehdyttämisen järjestämistä. Tämä on nähty välttämättömäksi, jotta muutoksessa onnistuminen olisi mahdollista. (Juuti & Virtanen 2009, 160–161.)

Muutoksen johtamiseen osallistuu tavallisesti useita eri toimijoita, joilla on erilaisia rooleja. Tiettyä muutosohjelmaa toteuttavat organisaatiot tarvitsevat usein vahvan ja joustavan *muutosjohtajan* (*change manager*), jonka tehtävänä on johtaa ja vastata ohjelman toteuttamisesta. Muutosjohtajien onkin osattava käsitellä monenlaisia muutoksia, jotka liittyvät esimerkiksi organisaation henkilöstöön, budjetointiin, teknologioihin ja kilpailuolosuhteisiin. Samanaikaisesti heidän tulee olla tietoisia muutosten laadusta ja suunnasta sekä tarpeen mukaan muuttaa ja suunnata muutosta uudelleen. Usein organisaation ympäristön, kulttuurin ja ilmapiirin johtaminen on juuri näiden muutosjohtajien vastuulla. (Baker 2007, 91–92.) Juppo (2011, 163) onkin määritellyt yliopistouudistusta käsittelevässä väitöskirjassaan muutosjohtajan ideaalityypiksi sellaisen henkilön, joka on johtajana päämäärätietoinen, viestintä- ja kommunikointikykyinen, ennakoiva, innostava ja motivoiva, sitoutunut sekä muutosta eteenpäin vievä.

Muutosjohtamisen yhteydessä puhutaan usein myös *muutosagenteista* (change agents) ja heidän roolistaan osana muutosten toteuttamista (Baker 2007, 94–99; Buchanan & Badham 2008, 7, 44). Muutosagenteilla tarkoitetaan usein kaikkia niitä ihmisiä, jotka pyrkivät vaikuttamaan muutoksen toteuttamiseen omasta asemastaan tai tehtävästään riippumatta (Buchanan & Badham 2008, 7). Muutosagentti voi olla joko organisaation sisältä tai ulkoa tuleva toimija, jonka on mahdollista toimia muutosprosessissa eri rooleissa. Näitä rooleja voivat olla esimerkiksi aloitteentekijä, fasilitaattori ja muutoskoordinaattori. (Baker 2007, 95.) Honkasen (2006, 34) mukaan ero muutosagentin ja organisaation johtotehtävissä toimivan henkilön välille muodostuu siitä, ettei muutosagentilla ole muodollista asemavaltaa, jota tämä voisi käyttää muutosten läpiviemiseen. Asemavaltaa ei ole edes

niissä tapauksissa, joissa esimies toimii muutosagenttina. Tästä syystä muutosagentti joutuukin turvautumaan muihin muutoksen ohjaamisen ja hallinnan välineisiin.

Stenvall ja Virtanen (2007) toteavat, että muutostoimijoiden monilukuisuus tekee usein muutoksen toteutusasetelmasta monimutkaisemman. Muutokseen osallistuvien toimijoiden välinen epäluottamus ja viestinnälliset väärinkäsitykset johtuvat tavallisimmin siitä, että muutostoimijoita on prosessissa useita. Toki parhaimmillaan useiden toimijoiden yhteistyö tuottaa toimintaan luovan jännitteen, jossa erilaisen tietopääoman yhdistämisen tuloksena voidaan saavuttaa uutta tietoa ja osaamista. Edellytyksenä tälle on kuitenkin toimijoiden välisen keskinäisen luottamuksen ja dialogin muodostuminen. (Stenvall & Virtanen 2007, 92.)

Puhuttaessa muutoksen johtamisesta kyse on usein myös eri toimijoiden välisen vallan ja vastuun välisestä vuorovaikutussuhteesta. Vallan ja johtamisen onkin todettu nivoutuvan toisiinsa sekä vaikuttavan myös muihin muutoksessa mukana oleviin toimijoihin (ks. Pfeffer 1992). Pfeffer (1992, 37) toteaa, että valta on tärkeämpi tekijä isoissa päätöksissä, joita tehdään organisaation ylimmillä tasoilla. Nämä päätökset koskevat organisaation keskeisiä asioita, kuten esimerkiksi organisaation uudelleenorganisointia tai budjetointiin liittyviä kysymyksiä. Lisäksi epävarmuutta ja erimielisyyttä koskevia päätöksiä tehtäessä vallalla on todettu olevan merkittävä rooli.

Muutosprosessin johtamisessa on otettava huomioon se, että kyse on *rationaalisten ja irrationaalisten piirteiden* johtamisesta. Muutosprosessin rationaalisuus ilmenee tehtäväkeskeisyytenä eli esimerkiksi visioiden rakentamisena, toiminta-ajatuksen kirkastamisena, painopisteiden hahmottamisena ja tavoitteiden asettamisena. Puolestaan muutoksen irrationaalinen puoli kuvastaa sellaisia esiin nousevia ryhmadynaamisia ilmiöitä, joissa muutoksen myötä nousseet tunteet näkyvät vahvasti. Muutoksen alkuvaiheeseen liittyvät pelon, aggression ja epävarmuuden tunteet ovat esimerkkejä muutoksen irrationaalisen puolen ilmenemisestä. (Haveri & Majoinen 2000, 37–38.)

Muutosjohtamisen yhteydessä voidaan tehdä jako myös *transaktionaalisen ja transformationaalisen johtamisen* välille. Tämän eron on ensimmäisenä tehnyt James Burns (1979), jonka mukaan transformationaalisella johtamisella pyritään vastaamaan syvällisen eli transformationaalisen muutoksen johtamiseen. Lämsän ja Hautalan (2005) mukaan transformationaalinen johtaja on tyypillisesti ennakoiva, luova ja avoin uusille ideoille. Tällaiselta johtajalta odotetaan myös älyllisen stimuloinnin, viestinnän ja innostamisen taitoja, joiden avulla johtaja nostaa sekä itseään että johdettaviaan korkeammalle tasolle moraaliin ja motivaatioon liittyvissä asioissa. Transaktionaali-

sessä johtamisessa puolestaan korostuvat palkkioiden ja rangaistusten käyttö sekä johtajan asemavallan hyödyntäminen. Näiden keinojen avulla johdettavia motivoidaan muutokseen. Muutoksen päämäärän, arvojen ja kehityksen sijaan transaktionaalisessa johtamisessa keskitytään enemmän muutoksen toteuttamiseen liittyviin keinoihin. (Lämsä & Hautala 2005, 241–242.)

Muutoksen johtamisen on nähty olevan sarja toimintoja, jotka tuovat jotakin parannusta tai lisäystä olemassa olevalle järjestelmälle tai organisaatiolle (Baker 2007, 16). Kuitenkin muutosta johdattaessa on keskeistä tiedostaa, että johtamisen kohteena ovat sekä asiat että ihmiset. Asioiden johtaminen (*management*) muodostuu erilaisista prosesseista, joita johtamalla toiminta pidetään käynnissä. Näillä prosesseilla tarkoitetaan ihmisistä ja tekniikoista koostuvaa järjestelmää, jonka keskeisimpiä osa-alueita ovat suunnittelu, budjetointi, organisointi, miehitys, valvonta ja ongelmanratkaisu. (Kotter 1996, 23.) Asioiden johtamisessa keskeisellä sijalla ovat strategioiden, rakenteiden ja järjestelmien hallinta, jotka tuottavat vakautta ja ennustettavuutta organisaation toimintaan. Kyse on siis toiminnan ja toimintaprosessien hallinnasta sekä niihin liittyvästä päätöksenteosta. (Lämsä & Hautala 2005, 207–208.)

Ihmisten johtaminen (*leadership*) puolestaan koostuu niistä prosesseista, joilla organisaatioita perustetaan tai muutetaan vastaamaan toimintaympäristön olosuhteita. Muutoshankkeen onnistumisen on todettu edellyttävän 70–90-prosenttisesti ihmisten johtamista, kun puolestaan asioiden johtamisen prosenttiosuus on vain noin 10–30-prosenttia. (Kotter 1996, 23.) Haveri ja Majoinen (2000, 30–31) korostavat myös ihmisten johtamisen merkitystä muutosjohtamisessa, sillä osaamista ja innovatiivisuutta edellyttävät tehtävät ovat lisääntyneet rutiinitehtävien automatisoitumisen myötä. Ihmisten johtamisessa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota henkilöstön osaamisen hyödyntämiseen ja sen kehittämiseen, innostamiseen sekä yhteisten tavoitteiden asettamiseen (ks. Lämsä & Hautala 2005, 207).

Ihmisten johtaminen ei kuitenkaan ole täysin mutkatonta, vaan etenkin muutostilanteissa siihen sisältyy useita haasteita. Muutokselle alttiina oleva johtaja joutuu laittamaan itsensä ja persoonansa peliin viedessään muutosprosessia eteenpäin. Lisäksi johtajan on kyettävä edustamaan myös organisaation ulkopuolista toimintaympäristöä, sillä organisaatiomuutoksen ohessa on huolehdittava siitä, että asiakkaita palvellaan kuten aikaisemminkin. Johtamisen on myös tapahduttava ihmisten keskuudessa, sillä muutostilanteissa kaukaa johtaminen ei onnistu. On keskeistä, että johtaja innostaa työyhteisöä ja osaa tarvittaessa vedota myös organisaation jäsenten tunteisiin. (Juuti & Virtanen 2009, 146.)

Kuten edellä todettiin, muutosjohtamisessa tulee huomioida erityisesti muutokseen kytkeytyvät asiat ja ihmiset. Samalla on painotettava sitä, että kuntaliitokseen liittyvän muutosprosessin aikana kunnan toiminta ja prosessit eivät lakkaa, vaan ne tulee pitää käynnissä koko muutosprosessin ajan. Tämä tarkoittaa sitä, että muutosprosessin johtamisen tulisi olla luonteeltaan holistista ja siinä täytyisi huomioida myös se ympäristö, jossa kyseisellä hetkellä toimitaan. Tämä pätee etenkin liitettävän kunnan kohdalla, koska sen on pakkoliitosprosessin aikana vielä vastattava oman kuntansa palvelujen ja toiminnan järjestämisestä, sillä ainakin juridisessa mielessä kunta on itsenäinen aina pakkoliitospäätöksen voimaanastumiseen saakka.

Viestintä muutosjohtamisen välineenä

Muutosviestinnän voidaan nähdä olevan osa organisaation strategista viestintää, jolla on yhteys koko muutoksen hallintaan. Viestinnän perustavoitteena on auttaa henkilöstöä ymmärtämään muutoksen luonnetta, välttämättömyyttä ja päämäärää. Toisaalta viestinnällä pyritään myös osallistamaan henkilöstöä muutoksen toteuttamiseen ja saamaan kaikki mahdollinen asiantuntijuus muutoshankkeen taakse. (Heiskanen & Lehikoinen 2010, 19–20.) Muutokseen liittyvällä viestinnällä on suuri merkitys työyhteisöjen muutostilanteissa, sillä organisaatiot työyhteisöineen ja ihmisineen muodostavat niin kompleksisen systeemin, että sen sisäisen vuorovaikutussuhdeverkon ymmärtäminen on usein haasteellista (Juuti & Virtanen 2009, 104).

On todettu, että viestintä on jopa kriittinen tekijä toiminnan jatkuvuuden ja menestymisen kannalta. Erityisesti muutostilanteissa viestinnän keskeisenä tehtävänä on välittää monimutkaisiakin asioita varsin ymmärrettävässä muodossa. Keskeistä on huomata, että eri ihmiset hahmottavat organisaation eri tavoin. Organisaation jäsenet ja organisaation ulkopuoliset toimijat luovat organisaatiosta erilaisia käsityksiä ja mieltävät organisaation kukin omasta näkökulmastaan. Tämä organisaatioiden erilainen mallintaminen on tyypillistä etenkin julkisille organisaatioille, jotka saattavat näyttäytyä toisille poliittisina päätöksentekokoneistoina, kun taas toiset näkevät ne palvelukoneistoina tai osavien ihmisten kollektiiveina. (Stenvall & Virtanen 2007, 61–63.) Edellä esitetyn perusteella voidaan olettaa, että myös viestinnällä on oltava erilaisia rooleja, jotka palvelevat eri kohderyhmiä.

Viestintä on perusluonteeltaan vuorovaikutusta, jossa korostuu erityisesti tiedon luominen. Muutosjohtajien tulisi tiedon siirtämisen lisäksi jäsentää, muokata ja tuottaa muutosta koskevaa tietoa, jotta tiedon vastaanottajien olisi helpompi ymmärtää muutoksen syitä, toteutustapoja ja

oletettuja vaikutuksia. (Stenvall & Virtanen 2007, 63–64.) Tietyllä tapaa viestinnässä ja etenkin tiedonsaannissa on havaittavissa myös kulttuurinen muutos. Tulevaisuuden yhteiskuntaa ei ole luotu odottamaan, vaan kaiken tiedon tulisi olla saatavilla välittömästi ja viivyttelemättä. Tällainen instantismin lisääntyminen saattaa asettaa organisaatiomuutoksiin liittyvän viestinnän hyvin ahtaalle. (Juuti & Virtanen 2009, 104.)

Klein (1996) on modifioinut Lewinin kolmivaiheisesta muutosmallista viestintästrategian mallin, jossa muutosviestintä on yhdistetty Lewinin esittämiin muutoksen kolmeen vaiheeseen. Organisaatiomuutoksen ensimmäisessä vaiheessa eli vapauttamisvaiheessa viestinnässä keskeisiä asioita ovat muutostarpeen perusteleminen, muutokseen johtaneiden syiden erittely ja perustelu sekä muutokseen liittyvien ohjeiden antaminen. Organisaatiomuutoksen toisessa vaiheessa eli muutosvaiheessa viestinnällä pyritään vakuuttamaan henkilöstöä sekä selventämään henkilöiden välisiä rooleja ja odotuksia. Keskeistä on myös tiedottaa henkilöstöä siitä, miten muutosprosessi etenee. Viimeisessä eli vakauttamisvaiheessa viestinnässä korostuvat sekä muutoksen onnistumisesta tiedottaminen että viestin levittäminen organisaatiotasolla kaikille työntekijöille. (Klein 1996, 36–43.)

Muutosviestinnässä on usein kyse myös vastuullisuudesta. Muutosjohtajan tulisi vastata muutosviestinnän onnistumisesta ja löytää oikeanlaiset keinot onnistuneen viestinnän toteuttamiseksi. Onnistunut viestintä edesauttaa muutosprosessin dialogisuutta ja samalla mahdollistaa vuoropuhelua eri toimijoiden välillä. Muutosviestinnän avulla on mahdollista informoida eri toimijoita muutoksesta sekä profiloida muutoksen sisältö myönteisempään muotoon. Lisäksi onnistuneella viestinnällä on mahdollista sitouttaa organisaation jäseniä osaksi muutoshankkeen sisältöä ja tavoitteita. (Stenvall & Virtanen 2007, 66–67.) Muutoshankkeen johtamisen ja sen onnistumisen kannalta on oleellista juuri se, miten hyvin muutokseen liittyvät ihmiset sitoutuvat muutokseen (Merilä 2008, 68). Muutokseen liittyvällä viestinnällä on siis oma tärkeä roolinsa osana muutosjohtamista ja muutoksessa onnistumista.

Muutosvastarinnan ilmeneminen ja hallinta osana muutosprosessia

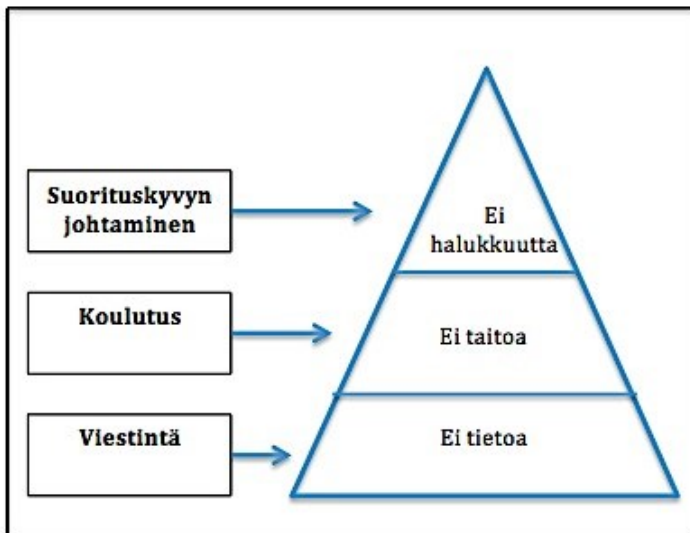
Muutosprosessien yhteydessä saattaa ilmetä muutosvastarintaa, jonka hallinta ei aina ole täysin yksiselitteistä. Vaikka muutos olisikin tervetullut organisaatioon, voi se silti kohdata muutosvastarintaa eri toimijoiden taholta (Paton & McCalman 2008, 52). Muutosvastarinnan onkin todettu olevan varsin luonnollinen osa erilaisia muutoshankkeita (ks. Nadler 1987; Senge et al. 1999; Lewin 2009, 153). Muutoksen vastustaminen voi kohdistua toiminnan ja asioiden

puutteellisuuden ohella muutoksen epätarkoituksenmukaisuuteen ja perustelemattomuuteen (Vakkala 2012, 87). Mattilan (2007, 21) mukaan suurin osa vastarinnasta lähtee tavallisesti ruohonjuuritason henkilöstöstä ja asiantuntijoista, jotka ovat usein osallistuneet vähiten muutoksen valmisteluun. Kvist ja Kilpiä (2006, 135) puolestaan näkevät, että muutosvastarinnan taustalla on usein muutosta kohtaavien henkilöiden pelko muutosta kohtaan. Muutostilanteille on tyypillistä, että ihmiset pelkäävät menettävänsä muutoksen seurauksena jotakin sellaista, jota he arvostavat. Muutosvastarinta esiintyy usein voimakkaampana juuri niissä tilanteissa, joissa ihmisten ennakoima menetys on suuri.

Paton ja McCalman (2008) ovat listanneet joitakin rationaalisia syitä, joiden takia yksilöt, ryhmät ja organisaatiot usein pelkäävät muutosta. Ensinnäkin muutos voi johtaa organisaatorakenteen uudelleenmuotoiluun, joka puolestaan voi ilmetä nykyisten tukialueiden, raportointirakenteiden ja viestintäverkostojen muutoksena. Toiseksi uudet teknologiset haasteet haastavat myös työntekijöitä. Uusien tekniikoiden, käytäntöjen ja taitojen omaksuminen voi näin ilmetä pelkona muutosta kohtaan. Kolmanneksi muutos voi kohdata apatiaa. Useat työntekijät voivat olla tyytyväisiä vallitsevaan tilanteeseen, jossa totuttuja toimintatapoja ei ole ollut tarvetta muuttaa (*status quo*). Tällöin muutos edellyttää tietyllä tapaa myös vanhasta luopumista. Neljäntenä syynä on se, että muutos läpäisee usein koko organisaation toimitusketjun aina sidosryhmiin saakka. Esimerkiksi kuluttajat voivat olla skeptisiä sellaisille muutoksille, joiden seurauksena vallitseva tasapainotila häiriintyy. Viides syy muutospelon taustalla on se, että muutos haastaa vanhat ideat. Perinteiset ajatukset toiminnan vakauden ja jatkuvuuden luonteesta tulevat usein haastetuiksi juuri tilanteissa, joissa toimintaa ollaan muuttamassa. Viimeisenä kohtana esiin nousee muutostilanteen mukanaan tuoma keskustelu, joka on rakentavaa, kun se on hyvin johdettu. Haasteeksi saattaa kuitenkin nousta se, ettei keskustelussa tunnisteta puuttuvaa ymmärrystä ja tietoa. (Paton & McCalman 2008, 52–53.)

Miten muutosvastarintaa sitten tulisi hallita? Galpin ja Herndon (2007, 69–70) ovat esittäneet Galpinin (1996) alkuperäisen mallin pohjalta *muutoksen vastarintapyramidin* (kuvio 10), johon on tunnistettu kolme muutosvastarinnan tasoa sekä keinot niiden hallitsemiseksi. Malli on suunnattu erityisesti integraatio ja fuusiotilanteisiin. Ensimmäisellä tasolla kyse on tiedon puutteesta, johon tulisi vastata viestinnällä, joka pitää ihmiset tietoisina integraatioon liittyvistä pyrkimyksistä. Keskimmäinen vastarinnan taso puolestaan kuvaa ihmisten kyvyttömyyttä suorittaa tehtäviä, jotka ovat sulautumisen kannalta tarpeen. Tätä tasoa tulisi hallita kouluttamalla työntekijöitä, jotta he suoriutuisivat näistä tehtävistä paremmin. Henkilöstön viestinnän ja koulutuksen nähdään vasta alentavan muutoshaluttomuutta, mutta ne eivät ratkaise ylimmän tason vastarintaa eli

muutoshaluttomuutta. Muutoshaluttomuuteen tulisi pyrkiä vastaamaan suorituskyvyn johtamisella sekä tulosohejauksella. (Galpin & Herndon 2007, 69.)

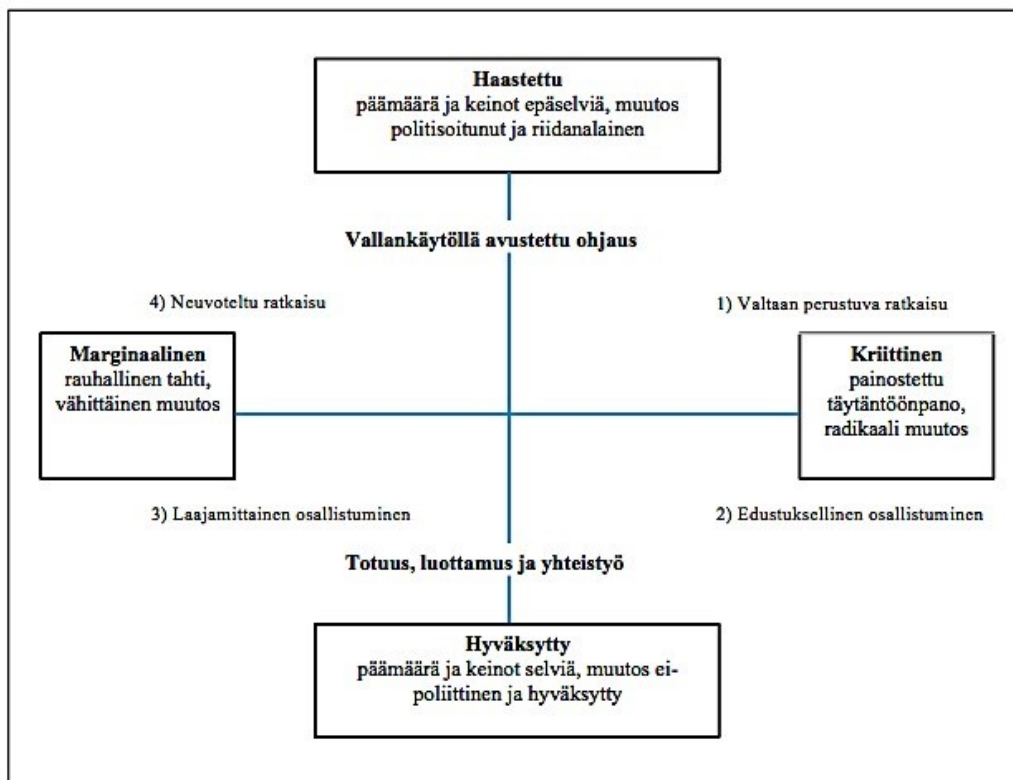


Kuvio 10. Muutoksen vastarintapyramidi (mukaillen Galpin & Herndon 2007, 70).

Proehl (2001) on modifioinut Galpinin pyramidimallia lisäämällä siihen uusia tapoja hallita muutosvastarintaa eri tasoilla. Ensimmäiselle tasolle Proehl ehdottaa henkilöstön tiedottamisen lisäksi henkilöstön osallistamista muutosprosessiin. Toisella tasolla tulisi antaa henkilöstölle koulutuksen lisäksi emotionaalista tukea, sillä organisaation jäsenet voivat olla kauhuissaan muutoksesta. Kolmannella tasolla Galpinin malli olettaa, että muutosagenteilla on valvontavastuu muutosvastarinnasta. Proehl puolestaan toteaa, että monissa tapauksissa asia ei kuitenkaan ole näin, vaan organisaatiolla tulisi olla toisenlaiset strategiat käsitellä vastustajien muutoshaluttomuutta. (Proehl 2001, 160.) Pakkoliitosprosessin kohtaama vastarinta ja sen kitkemiseen käytetyt hallintakeinot ovat myös keskeisiä tarkastelukohteita tässä tutkimuksessa. Pelkästään sanoa ”pakkoliitos” sisältyy negatiivissävytteinen lataus, joten jo tämän perusteella siihen voisi olettaa liittyvän myös tietyn tyyppistä vastarintaa eri tahoilta.

3.3 Haastettu vai hyväksytty muutos?

Aikaisemmissa luvuissa on hahmotettu sitä teoreettista viitekehystä, johon muutos ja sen johtaminen asettuvat. Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä on ollut olennaista keskittyä sellaisiin muutosprosessin lähtökohtiin, jotka ovat tyypillisiä ulkoapäin lähteville muutoksille. Lisäksi on pidettävä mielessä se, että tarkasteltavana on kuntaorganisaatioiden välinen fuusioprosessi. Julkisia palveluja tarjoavien organisaatioiden kulttuurit vaativatkin usein erilaisen tavan hahmottaa muutosta (ks. Osborne & Brown 2005, 86). Buchanan ja Badham (2008) ovat kuvanneet muutosjohtamisen mallissaan muutosta sellaisessa kontekstissa, jossa muutosagenttien toiminta vaihtelee puitteiden ja erityisesti poliittisen intensiteetin mukaan (kuvio 11).



Kuvio 11. Muutoksen nelikenttämalli (mukaillen Buchanan & Badham 2008, 250).

Buchananin ja Badhamin mallissa on kaksi ulottuvuutta; *vertikaalinen ja horisontaalinen ulottuvuus*. Vertikaaliakseli kulkee hyväksytystä muutoksesta haastettuun muutokseen. Vertikaalitason ajatuksena on se, että ymmärretyt ja tervetulleet muutosaloitteet tuottavat todennäköisesti vähemmän konflikteja ja poliittista käyttäytymistä kuin epäselvät muutokset, jotka ovat usein kiisteltyjä ja

riidanalaisia. Horisontaaliakseli puolestaan kulkee marginaalisen ja kriittisen muutoksen välillä. Luonteeltaan radikaali ja nopea muutos kärjistää muutosprosessiin liittyvää epävarmuutta ja ristiriitoja, jotka puolestaan voivat toimia poliittisen toiminnan laukaisijoina. (Buchanan & Badham 2008, 249.)

Tilanteissa, joissa muutosagentit ajavat sellaisia ehdotuksia, jotka ovat kriittisiä organisaatiolle, mutta samalla kohtaavat laajaa hyväksyntää, on mahdollista pystyä toimimaan nopeasti käyttämällä edustuksellista osallistumista (kohta 2). Puolestaan sellainen muutos, joka on marginaalisempi suhteessa toimintaa koskevaan menestykseen, voidaan toteuttaa rauhallisemmassa tahdissa ja samalla se mahdollistaa laajamittaisemman osallistumisen (kohta 3). Poliittista käyttäytymistä tarvitaan usein täydentämään muutoksen toteuttamisessa käytettyjä perinteisiä menetelmiä ja työkaluja, joita ovat esimerkiksi projektinhallinta, viestintä ja osallistuminen. Sellaisessa muutostilanteessa, jossa muutosagentti ajaa kriittisiä ja haastettuja aloitteita voidaan joutua turvautumaan valtaan perustuviin ratkaisuihin (kohta 1). Puolestaan sellaisiin muutoksiin liittyviin haasteisiin, jotka ovat sekä marginaalisia että haastettuja, voidaan etsiä ratkaisuja neuvottelujen avulla (kohta 4). (Buchanan & Badham 2008, 249–250.)

Bakerin (2007) mukaan konflikti on usein lähes väistämätön sellaisessa tilanteessa, jossa kyseessä on merkittävä muutos. Muutokseen liittyvää kiistanalaisuutta saattaa ilmetä esimerkiksi sekä organisaation sisällä että eri alaryhmien tai jopa eri organisaatioiden välillä. Erimielisyys ei kuitenkaan ole ainoastaan negatiivinen asia muutoksen kannalta ja siksi tehokkaan muutosjohtajan tulisi-kin edistää avoimia ja luovia jännitteitä osana koko organisaation muutosprosessia. Muutoksen johtajan tulisi olla määrätietoinen ja lannistumaton kohdatessaan muutostilanteita, mutta toisaalta myös joustava, avomielinen ja kykenevä muuttamaan suuntaa tilanteissa, joissa se koetaan tarpeelliseksi. (Baker 2007, 80–81.)

Buchananin ja Badhamin (2008) nelikenttämallissa tiivistyy hyvin tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen keskeisimmät pääkohdat. Oman tulkintani mukaan mallin horisontaaliakselin voidaan todeta kuvaavan sekä muutoksen aikahorisonttiin että muutostyyppeihin liittyvää jakoa. Kyse on siis joko inkrementaalisesta hitaassa tahdissa toteutetusta *marginaalisesta muutoksesta* tai nopeammassa tahdissa ja osin painostamalla toteutetusta *kriittisestä muutoksesta*, joka on muutostyypiltään radikaali muutos. Vertikaaliakseli puolestaan kuvaa suhtautumista muutokseen ja samalla muutoksen toteuttamiseen liittyvien päämäärien sekä keinojen välistä suhdetta. Kyse on siis sekä muutokseen liittyvästä vastarinnasta että muutoksen toteuttamistapaan liittyvistä valinnoista.

Vertikaaliakselia tulkittaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, toteutetaanko muutos vallankäytöllä avustetun ohjauksen avulla vai keskinäiseen luottamukseen perustuvan yhteistyön keinoin. Tämä on keskeinen näkökohta myös tässä tutkimuksessa, kun tarkastellaan konsensus-päätöksenteon toteutumista osana valtiolähtöistä kuntaliitosprosessia. Esioletuksena voitaisiin olettaa, että toteutuessaan konsensus-päätöksenteko heijastuu vertikaaliakselilla muutoksen hyväksyttävyyttä kuvaavaan kenttään, mutta mikäli konsensusta ei päätöksenteossa saavuteta, sitä haastetumpi muutos luonteeltaan on.

Pakkoliitostilanteen tutkimisesta erityisen mielenkiintoisen tekee myös muutokseen liittyvä toteuttamistapa. Muutoksen toteuttamistavat on teoriakirjallisuudessa jaettu kahteen pääsuuntaukseen, jotka ovat *ylhäältäpäin ohjautuva* ja *alhaalta ylöspäin etenevä muutos*. Ensin mainitun toteuttamistavan yhteydessä muutos nähdään johdon käynnistämänä ja johtamana prosessina. Tällä toimintatavalla saadaan asioita tapahtumaan, mutta ei aina täysin kattavasti. Puolestaan alhaalta ylöspäin etenevässä eli bottom-up -tyyppisessä muutoksen toteuttamistavassa pyritään vaikuttamaan erityisesti muutoksen syihin. Tämän mallin edellytyksenä on organisaatioiden ihmisten laaja osallistuminen ja vuorovaikutus, mikä tekee muutoksen toteuttamisesta samalla hitaampaa kuin mitä se on ylhäältä alaspäin etenevän toimintatavan yhteydessä. (Stenvall et al. 2007, 27–28.) Pakkoliitoksessa kyse on ulkoa tulevasta pakosta, jossa muutoksen syötteenä toimii valtioneuvoston antama pakkoliitospäätös. Kyseisen päätöksen toteuttaminen puolestaan jää kunnan operatiivisen ja poliittisen johdon tehtäväksi.

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tässä luvussa paneudutaan niihin metodologisiin valintoihin, joiden avulla tutkimus on toteutettu. Metodologialla tarkoitetaan oppijärjestelmää hyväksi todetuista metodeista. Menetelmät puolestaan ovat tietoisesti ja perustellusti valittuja työvälineitä, joilla tutkimus toteutetaan. Näitä ovat teoria, keskeiset käsitteet, mallit, tutkimusmenetelmät, aineistonkeruu- ja analyysitavat sekä argumentointi. (Vilkkä 2005, 27.) Luvussa tarkastellaan kvalitatiivisen tapaustutkimuksen pääpiirteitä ja avataan aineiston keräämiseen sekä analysointiin liittyvät keskeiset vaiheet. Tutkimuksen luotettavuutta ja tutkimusetiikkaa arvioidaan luvun lopussa peilaamalla näitä molempia tutkimuksen kohdeilmiöön.

4.1 Kvalitatiivinen tapaustutkimus

Tämä tutkimus on luonteeltaan laadullinen tutkimus. Kvalitatiiviselle tutkimukselle ominaista on se, että sen avulla pyritään kuvaamaan valittua ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti osuva tulkinta käsiteltävälle ilmiölle (Tuomi & Sarajärvi 2009, 85). Kyse on siis kohteen kokonaisvaltaisesta tutkimisesta ja todellisen elämän kuvaamisesta, jossa todellisuus mielletään luonteeltaan moninaiseksi (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2013, 161). Kvalitatiivisesta tutkimuksesta on todettu, että sen avulla on mahdollista saavuttaa syvempi ymmärrys sosiaalisesta tapahtumasta kuin pelkästään kvantitatiivista dataa käyttämällä (Silverman 2001, 56).

Tutkimus on toteutettu case- eli tapaustutkimuksena, jossa yksittäisestä tapauksesta on pyritty tuottamaan yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa (ks. Saarela-Kinnunen & Eskola 2007, 185). Yin (2009) näkee tapaustutkimuksen käyttämisen olevan hyvä keino lisätä tietoisuuttamme ihmisistä, ryhmistä, organisaatioista sekä sosiaalisista ja poliittisista ilmiöistä. Tapaustutkimuksen avulla on mahdollista tutkia kokonaisvaltaisesti ja mielekkäästi tosielämän tapahtumia, kuten esimerkiksi yksilöiden elinkaaria tai organisaation ja johtamisen prosesseja. (Yin 2009, 4.) Lisäksi sen avulla voidaan tarkastella tutkittavaa ilmiötä sen omassa kontekstissa (Farquhar 2012).

Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteena oleva ilmiö eli *tapaus* on Porin kaupungin ja Lavian kunnan välinen pakkoliitosprosessi, jota tarkastellaan muutosjohtamisen näkökulmasta. Tutkimukseen valittu pakkoliitosprosessi ilmentää varsinaista *tutkimuskohdetta* eli muutoksen johtamista pakkoliitoskontekstissa. (ks. Laine & Bamberg & Jokinen 2007, 10–11.) Tutkimuskohde itsessään

luo hyvät edellytykset tapaustutkimuksen toteuttamiselle, sillä kyse on sosiaalisesta ja poliittisesta ilmiöstä, joka koskettaa niin yksilöitä, ryhmiä kuin organisaatioitakin.

Tapaustutkimuksen avulla on mahdollista luoda uudenlaisten ilmiöiden pohjalta uusia ideoita sekä teoreettisia mallinnuksia. Keskeisin asia tapaustutkimuksen toteuttamisessa on kuitenkin se, että tapauksesta tehdään ymmärrettävä. (Laine & Bamberg & Jokinen 2007, 19, 31.) Nämä edellä esitetyt seikat puoltavat tämän tutkimustavan valintaa, sillä tarkastelun kohteena on verrattain uudenlainen ilmiö, josta pyritään saamaan uutta tietoa. Lisäksi tutkimuksen tavoitteena on luoda pakkoliitosprosessin haasteista ja niiden hallintakeinoista uudenlainen teoreettinen jäsenitys, joten tämäkin tukee tapaustutkimuksen käyttöä tutkimusstrategiana.

4.2 Tutkimusaineiston keruu, analyysi ja tulkinta

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusaineisto on mahdollista kerätä usealla eri tavalla. Käytetyimpiä laadullisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmiä ovat haastattelu, kysely, havainnointi sekä erilaisiin dokumentteihin sisältyvä tieto (Tuomi & Sarajärvi 2009, 71). Tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi on valittu puolistrukturoitu teemahaastattelu, koska sen avulla on mahdollista tutkia kaikkia yksilön kokemuksia, ajatuksia, uskomuksia ja tunteita (ks. Hirsjärvi & Hurme 2011, 48). Useissa tapaustutkimuksissa keskeisenä tietolähteenä käytetään juuri haastatteluja, sillä tavallisesti näissä tutkimustavoissa keskitytään ihmisiä koskevien asioiden ja ihmisten käyttäytymisen tutkimiseen (Yin 2009, 108). Näistä molemmista on kyse myös muutosjohtamisessa.

Tutkimusmenetelmän valinnassa tulisi kiinnittää huomiota sellaisiin kriteereihin, kuten menetelmän tehokkuus, taloudellisuus, tarkkuus ja luotettavuus (Hirsjärvi & Hurme 2011, 34). Haastattelun eduksi on luettu erityisesti sen joustavuus, sillä haastattelijalla voi esittää kysymyksiä uudelleen tai haluamassaan järjestyksessä sekä oikaista mahdollisia väärinymmärryksiä. Lisäksi ilmauksiin liittyvien sanamuotojen selventäminen on haastattelutilanteessa mahdollista. Näiden edellä esitettyjen asioiden huomioiminen ei onnistu niin yksiselitteisesti, kun aineistoa kerätään esimerkiksi postikyselyllä. Toisaalta kyselyyn verrattuna haastattelu on kallis ja aikaa vievä aineistonkeruumuoto. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 72–73.) Haastattelun negatiivisiin puoliin on todettu lukeutuvan myös useat virhelähteet, joita voi aiheutua sekä haastattelijan että haastateltavan toimesta (Hirsjärvi & Hurme 2011, 35).

Tutkimuksen aineisto koostuu kahdeksasta teemahaastattelusta. Tutkimusaineisto on kerätty alkuvuonna 2015 eli pakkoliitoksen voimaantulon jälkeen. Tutkimukseen on haastateltu pakkoliitosprosessin aikana Porin kaupungissa ja Lavian kunnassa johtavassa ja merkittävässä asemassa toimineita viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä (ks. liite 1). Haastattelun teema-alueet on määritetty etukäteen ja ne on käyty läpi kaikkien haastateltavien kanssa. Teema-alueisiin sisältyvien kysymysten (ks. liite 2) järjestystä ja laajuutta on pyritty tarkentamaan sen mukaan, onko haastateltavana ollut viranhaltija vai poliittinen luottamushenkilö (ks. Eskola & Vastamäki 2007, 27–28).

Haastattelutilanteessa luottamuksella on tärkeä merkitys osana haastattelijan ja haastateltavan välistä vuorovaikutussuhdetta. Lisäksi on esitetty, että luottamuksen ja tutkimuksen annin välillä olisi yhteys (Eskola & Suoranta 2005, 93). Luottamuksellisella suhteella tarkoitetaan sitä, että haastattelijan on rehellisesti kerrottava haastateltavilleen haastattelun tarkoituksesta sekä säilytettävä saamiaan tietoja luottamuksellisina. Lisäksi haastattelijan tulisi varmistaa haastateltavan anonymiteetin suojan toteutuminen. (Ruusuvaara & Tiittula 2005, 41.) Osa näistä seikoista on pyritty huomioimaan jo haastattelupyyntöä lähetettäessä (ks. liite 3). Jokainen haastateltava on myös antanut suostumuksensa siihen, että haastateltavan nimen ja liitosprosessin aikaisen aseman saa esittää tutkimuksen liitetiedoissa.

Tutkimuksen yhteydessä tehdyt haastattelut on nauhoitettu haastateltavien luvalla ja nauhoitukset on litteroitu eli kirjoitettu tekstimuotoon aineiston analysointia varten. Aineiston litteroinnissa on keskeistä huomioida se, että sen on vastattava niitä haastateltavien suullisia lausumia sekä merkityksiä, joita haastateltavat ovat asioille antaneet (Vilkkä 2005, 116). Tutkimuksessa käytettyjä sitaatteja on kuitenkin siistitty niin, että ylimääräisiä puheessa esiintyneitä sanan toistoja on joiltakin osin karsittu. Tämä tekee sitaattien lukemisesta helpompaa, eikä se vaaranna tai vääristä suullisten lausumien merkitystä.

Tutkimuksen tekeminen ei kuitenkaan ole ainoastaan aineiston keräämistä ja sen esittämistä, vaan siihen sisältyy kiinteästi myös tehtyjen löydösten kytkeminen aikaisempaan ilmiötä kuvaavaan teorian tietoon. Teorian ja empirian välinen suhde onkin mahdollista rakentaa tutkimuksessa monin eri tavoin. Toisaalta voidaan puhua myös tutkijan suhteesta teoriaan tai teoretisointiin. Tämän suhdejaottelun perusteella kyseessä on *teoriasidonnainen* tutkimus, sillä tutkimuksessa aineiston analyysimenetelmänä on käytetty *teoriasidonnaista sisällönanalyysia*, jonka avulla aineisto on voitu kytkeä sekä muutosjohtamista että kuntaliitoksia käsittelevään teoriakenttään. (ks. Eskola

2001, 136–137.) Rinnakkaisena käsitteenä teoriasidonnaiselle analyysille voidaan käyttää *teoriaohjaavaa analyysiä* (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96).

Teoriaohjaavassa analyysissä tutkijan ajatteluprosessit rakentuvat sekä aineistolähtöisyyden että valmiiden teoreettisten mallien varaan. Näitä tutkija pyrkii yhdistelemään toisiinsa *abduktiivisen päättelyn* keinoin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97.) Teoriasidonnaisuus ilmenee tutkimuksessa siten, että tutkimuksen teoreettinen viitekehys on rakennettu ohjaamaan aineiston keruuta ja analyysiä. Tutkimuksen teoriaosuudessa on kuitenkin painotettu pääosin vapaaehtoisesti toteutettavien muutosten tarkastelua, kun taas aineiston analyysissä perehdytään tarkemmin ulkoisen pakon takia toteutettuun muutokseen. Tutkimuksessa ei siis suoranaisesti testata tietyn teorian toimivuutta tai luoda teoriaa pelkästään kerätyn aineiston perusteella. Tästä syystä tutkimusta ei voida luonnehtia puhtaasti deduktiiviseksi tai induktiiviseksi tutkimukseksi, vaan teoriasidonnaisuus kuvastaa paremmin tätä teorian ja empirian välistä kytköstä. (ks. Eskola 2001; Tuomi & Sarajärvi 2009.)

Tutkimuksessa toteutettu analyysiprosessi on noudattanut pääosin Tuomen ja Sarajärven (2009) kuvaamaa vaiheittaista siirtymää aineiston redusoinnista klusterointiin ja lopuksi abstrahointiin. Analyysiprosessin alkuvaiheessa kerätty haastatteluaineisto luettiin läpi useaan kertaan ja se *redusoitiin eli pelkistettiin*. Pelkistämisen yhteydessä aineistolle esitettiin tutkimustehtävään liittyviä kysymyksiä ja esiin nousseet vastaukset kirjattiin ylös. Samalla analysoitava informaatio tiivistettiin ja pilkottiin osiin, jonka jälkeen tutkimustehtävän kannalta relevantit pelkistetyt ilmaisut listattiin muistiin. Tämän jälkeen aineisto *klusteroitiin eli ryhmiteltiin* siten, että ajatussisällöiltään samankaltaiset pelkistetyt ilmaisut ryhmiteltiin alakategorioihin asiakokonaisuutta kuvaavilla käsitteillä. Aineiston *abstrahoinnissa eli käsitteellistämisessä* muodostetut alakategoriat yhdistettiin yläkategorioihin ja niitä kuvaaviin teoreettisiin käsitteisiin. Tässä kohtaa aineiston analyysiprosessi kuitenkin erosi aineistolähtöisestä sisällönanalyysistä siten, ettei teoreettisia käsitteitä luotu aineiston perusteella, vaan ne tuotiin valmiina teoreettisesta viitekehyksestä. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2009, 108–112, 117.)

Analyysivaiheen pelkistetyt ilmaisut sisälsivät asioita, jotka kuvasivat *muutoksen nopeaa etenemistä*, *isomman liitoskumppanin ohjaus- ja määräysvaltaa suhteessa pienempään liitoskumppaniin*, *yhdistymissopimuksen merkittävää asemaa*, *neuvottelumahdollisuuksien rajallisuutta*, *resurssien allokointia*, *muutokseen liittyvän sitouttamisen keinoja*, *viestinnän merkitystä johtamisen tukena sekä muutoksen kohtaamaa vastarintaa*. Nämä pelkistetyt ilmaisut yhdistettiin alaluokkiin, joista ne abduktiivisen päättelyn avulla luokiteltiin yläkategorioihin, jotka samalla

muodostavat analyysilukujen kuusi ja seitsemän alaotsikot. Yläkategorioiden luomisessa käytettiin apuna Buchananin ja Badhamin esittämää nelikenttämallia (kuvio 11) sekä laajemmin koko teoreettista viitekehystä eri teemoja yhdistelemällä. Analyysiprosessin tuloksena syntyi kaksi pääkehystä, jotka ovat *pakkoliitoskonteksti muutoksen sisällön määrittäjänä* ja *pakkoliitostilanteen johtamisen keskeiset käytännöt*. Näiden päälukujen sisällöt rakentavat samalla vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin, joita pohditaan tarkemmin tutkimuksen johtopäätöksissä.

4.3 Tutkimuksen luotettavuudesta ja etiikasta

Tutkimusta tehtäessä ja luettaessa on aiheellista pohtia myös tutkimuksen luotettavuutta. Tutkijan tekemät menetelmävalinnat, haastateltavien antamat vastaukset sekä analyysiprosessi ja sen perusteella tehdyt päätelmät ovat usein kriittisen tarkastelun kohteena. Tästä syystä tutkimuksessa on pyritty kuvaamaan mahdollisimman tarkasti tutkimusprosessin eri vaiheita ja samalla on esitetty perusteluja tehdyille valinnoille. Tutkimuksen toteuttamiseen liittyvien vaiheiden selostamisen on nähty parantavan laadullisen tutkimuksen luotettavuutta (Hirsjärvi et al. 2013, 232–233).

Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen validiteetti- ja reliabiliteettikysymykset eroavat hieman toisistaan. Tavallisemmin nämä tutkimuksen luotettavuuden arviointia kuvaavat käsitteet on liitetty kvantitatiiviseen eli määrälliseen tutkimukseen, mutta niitä voidaan soveltaa myös kvalitatiivisessa tutkimuksessa. Laadullisen tutkimuksen *validiteettikysymystä* on kuvattu teoreettiseksi ja monivaiheiseksi kokonaisuudeksi, jossa esimerkiksi tutkittavan kohderyhmän paikantaminen ja toimivan tutkimusasetelman hahmottaminen ovat keskeisiä tutkimuksen validiteettia määrittäviä tekijöitä. Lisäksi tutkimuksessa tehtävän tulkinnan paikkansapitävyys koko tutkimusaineistossa ja tutkittavassa ympäristössä on tutkimuksen validiteetin kannalta olennaista. Laadullisen tutkimuksen *reliabiliteetti* puolestaan kuvaa aineiston käsittelyn ja analyysin luotettavuutta. Reliabiliteettikysymykset korostuvat erityisesti siinä tutkimuksen vaiheessa, jossa empiriasta siirrytään teoriaan. (Pyörälä 1995, 15.)

Tutkimusaineiston keruulla, käsittelyllä ja arkistoinnilla on myös nähty olevan merkittävä kytkös tiedon luotettavuuteen ja tarkistettavuuteen (Kuula 2006, 24). Esimerkiksi tässä tutkimuksessa on pyritty informoimaan haastateltavia tutkimuksen tarkoituksesta, keräämään aineisto huolellisesti käyttämällä apuna nauhuria sekä noudattamaan aineiston käsittelyssä hyvää tieteellistä tarkkuutta.

Lisäksi aineiston analyysiprosessi on edennyt vaihe vaiheelta aina yläkategorioiden ja yhdistävien tekijöiden muodostumiseen asti, eikä yhtäkään vaihetta ole jätetty tekemättä.

Pakkoliitosprosessia tutkittaessa on tiedostettava, että niin faktat kuin emootiotkin saattavat ottaa paikkansa vastauksissa, mutta niillä molemmilla on kuitenkin merkitystä yritettäessä ymmärtää muutokseen liittyvää johtamista. Ylikoski ja Ylikoski (2009) ovat todenneet, että tunteet ovat tietynlainen kannanotto kuultuun, nähtyyn ja koettuun. Eri ihmiset kokevat erilaisia tunteita muutoksen eri vaiheissa ja näin henkilöiden kokemukset voivat samanlaisissa tilanteissa poiketa toisistaan. Tietyllä tapaa kyse on myös siitä, että meistä jokainen mieltää todellisuuden hieman erilailla. (Ylikoski & Ylikoski 2009, 21.) Tästä syystä on huomioitava se, että pakkoliitoskuntien haastateltavat saattavat tulkita kuntaliitosprosessia kukin oman kuntansa ja asemansa näkökulmasta, joten jo pelkästään tämän perusteella liitosprosessiin liittyvät näkemyserot ovat mahdollisia ja täysin oikeutettuja.

Tutkimuksessa on pyritty huomioimaan kuntakohtainen tasapuolisuus haastateltavien valinnassa. Tutkimukseen on haastateltu viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä sekä sulauttavasta että sulauttavasta kunnasta, jotta saataisiin monipuolisempi näkemys tutkittavasta ilmiöstä. Etenkin viranhaltijahaastattelujen kohdalla on pyritty valitsemaan haastateltaviksi sellaisia viranhaltijoita, jotka ovat olleet merkittävässä asemassa kuntaliitosprosessin aikaisissa valmistelu- ja johtamistehtävissä sekä Porissa että Lavian kunnassa. Lavian viranhaltijoiden vähäistä määrää selittää pienen kunnan melko kevyeksi ajautunut hallinto, jota on tuettu muutosprosessin aikana Porin kaupungin viranhaltijoiden toimesta. Tästä syystä on ollut perusteltua valita haastateltaviksi juuri näitä viranhaltijoita. Johtavia luottamushenkilöitä on haastateltu molemmista kunnista yhtä monta. Luottamushenkilöiden valinnassa keskeinen peruste on ollut se, että haastateltavilla on ollut vähintään puhe- ja läsnäolo-oikeus Porin ja Lavian välisen yhdistymishallituksen kokouksissa. Lisäksi luottamushenkilöiden valintaan on vaikuttanut heidän johtava asemansa liitoskuntien ylimmissä toimielimissä kuntaliitosprosessin aikana.

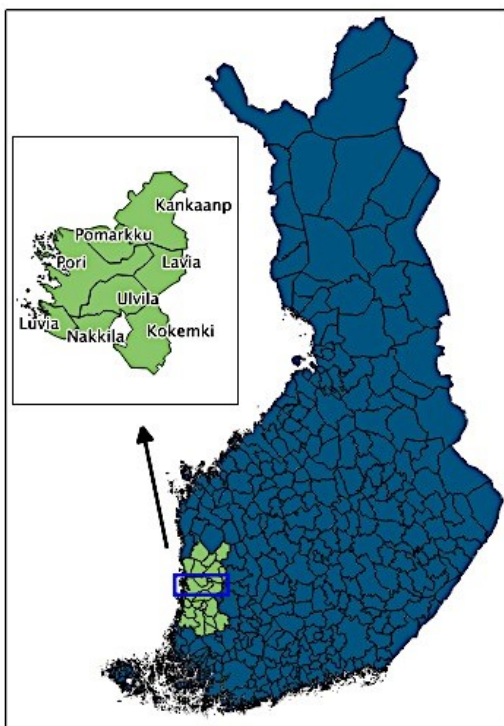
Tutkimusta tehtäessä on keskeistä hahmottaa myös tieteen tekemiseen liittyviä eettisiä periaatteita. Pakkoliitoskonteksti asettaa tutkimusetiikalle erityisen merkityksen, sillä kyse on vasten kuntien omaa tahtoa toteutetusta kuntaliitoksesta. Tällöin kuntaliitostilanne saattaa olla luonteeltaan vielä jännitteisempi kuin mitä esimerkiksi vapaaehtoiselta pohjalta toteutettu kuntaliitos on. Pietarisen (2002, 58) mukaan tutkija on moraalinen toimija, jonka työ edellyttää erilaisten ammatillisten taitojen lisäksi eettisten periaatteiden, sääntöjen, normien, arvojen sekä hyveiden noudattamista ja

hallintaa. Tutkimusetiikan noudattamisen on todettu kuuluvan osaksi tutkimuksen tekemisen vaatimuksia ja näin tutkimuksen toteuttamisen tulee olla luonteeltaan kurinalaista, järjestelmällistä ja täsmällistä (Vilkka 2005, 21).

Tutkimuksen tekoa on ohjannut myös eettinen ajattelu. Tällä tarkoitetaan kykyä punnita omien ja yhteisöjen arvojen kautta sitä, mikä on tietyssä tilanteessa oikein tai väärin (Kuula 2006, 21). Esimerkiksi tähän tutkimukseen haastatelluilla henkilöillä on ollut oikeus päättää itse tutkimukseen osallistumisesta. Tätä voidaan pitää yhtenä keskeisenä tutkimuseettisenä periaatteena. (ks. Anttila 1996, 421.) Eettistä punnintaa on aiheuttanut myös haastattelusitaattien tunnistamiseen liittyvä ongelmallisuus. Haastateltavien anonymiteetin suoja on pyritty huomioimaan tutkimuksessa siten, että suorat aineistosta nostetut sitaatit on esitetty ilman tunnistetietoja. Tutkimuksessa ei myöskään esitetä sitä, mitkä suorista lainauksista on poimittu saman haastateltavan vastauksista. Analyysiosuudessa eri haastateltavien vastauksista poimitut perättäin esitetyt sitaatit on erotettu toisistaan ***-merkillä. Poimituissa sitaateissa on pyritty kuitenkin tasapuolisesti esittämään eri haastateltavien näkemyksiä muutosprosessin johtamisesta. Tällä tavoin on luotu mahdollisimman avoin ja rehellinen kuvaus pakkoliitosprosessin onnistumisista ja haasteista.

5. TUTKIMUKSEN EMPIIRISEN VIITEKEHYKSEN KUVAUS

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti tutkimuksen kohteena olevia liitoskuntia. Tarkoituksena on välittää lukijalle yleiskuvaus liitoskunnista, niiden taloudellisesta asemasta, poliittisista valtasuhteista sekä kuntien valtuustojen suhtautumisesta kuntaliitokseen ennen valtioneuvoston antamaa pakkoliitospäätöstä. Empiirisessä viitekehysessä esitetyt talouden tunnusluvut ajoittuvat selvityshetken mukaisiin tietoihin. Tunnuslukuja on poimittu vuosien 2012 ja 2013 tilinpäätöstiedoista. Luvussa esitellään myös Porin ja Lavian välisen yhdistymissopimuksen pääkohdat. Alla esitetyssä kuviossa on havainnollistettu ja paikannettu kuntaliitos Satakunnan ytimeen (kuvio 12). Karttakuva on laadittu Quantum Gis -paikkatietojärjestelmäohjelmistolla ja siinä käytettävä lähdeaineisto on ladattu Gispo osakeyhtiön internetsivuilta (ks. Gispo osakeyhtiön [www-sivusto](#)). Osa kuvassa käytetystä vektoriaineistosta on Maanmittauslaitoksen vuoden 2011 ilmaista aineistoa, joka on ladattu Latuviitta-sivustolta (ks. [Latuviitan www-sivusto](#)).



Kuvio 12. Porin ja Lavian välisen kuntaliitoksen paikantaminen Satakuntaan.

5.1 Porin kaupunki

Porin kaupunki on Satakunnan maakuntakeskus, joka sijaitsee Selkämeren rannalla. Kaupungin asukasluku vuoden 2014 viimeisenä päivänä oli 83 528 asukasta (Väestötietojärjestelmä 2015). Porin kokonaispinta-ala vuoden 2014 alussa oli yhteensä 1704,06 km² ja se muodostui maa-alueista 834,29 km², sisävesialueista 25,31 km² sekä merialueista 844,46 km² (Maanmittauslaitos 2015). Kaupungin internetsivuilla Poria luonnehditaan moderniksi yrittämisen ja opiskelijoiden kaupungiksi, joka on samalla yksi Suomen johtavista tapahtumakaupungeista. Korkeakouluopetusta Porissa järjestävät Diakonia-ammattikorkeakoulu, Satakunnan ammattikorkeakoulu sekä Porin yliopistokeskus. Kaupungissa järjestettävistä tapahtumista ehkä tunnetuimpana voidaan pitää kesäisin järjestettävää Porin Jazz-festivaalia, joka kerää vuosittain kymmentuhatpäisen yleisön. (Porin kaupungin www-sivusto.)

Kaupungin strategiassa on jaoteltu Porin tulevaisuuden tavoitteet neljään pääkohtaan. Strategian tavoitteiksi on asetettu esimerkiksi *työn ja yrittämisen kehittäminen* sekä *lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin parantaminen*. Tavoitteena on luoda paremmat liikenneyhteydet Poriin ja vahvistaa samalla kaupungin kilpailukykyisyyttä ja vireyttä. Lasten ja nuorten kohdalla keskeisiksi tavoitteiksi nousevat terveet lapset ja hyvinvoivat aikuiset sekä panostaminen ongelmien ennaltaehkäisyyn. Kaksi muuta strategian päätavoitetta ovat *hyvän elämän Pori* ja *tapahtumien Pori*. Näihin tavoitteisiin sisältyvät esimerkiksi hyvinvointierojen kaventaminen, hyvät palvelut, ennakkoaluilton yhteistyö sekä tapahtumien järjestäminen. (Pori. Asenne. Strategia 2020.)

Porin kaupungin talouden suuntaa kuvaa vuoden 2013 tilinpäätös, jonka mukaan kaupungin taaseessa oli kertynyttä ylijäämää noin 56,9 miljoonaa euroa. Kaupungin tilinpäätöksessä vuoden 2013 vuosikate oli 41,3 miljoonaa euroa ja nettoinvestoinnit noin 33,3 miljoonaa euroa. Talousarviolainoja kaupungilla oli vuoden 2013 lopussa noin 216 miljoonaa euroa. (Porin kaupungin tilinpäätös 2013.) Porin kaupunki teki vuoden 2014 lopulla 0,50 prosenttiyksikön korotuksen kunnallisveroprosenttiin vuodelle 2015, jolloin prosentiksi muodostui 19,75. Yleinen kiinteistöveroprosentti Porissa on 0,90. (Kuntien tulo- ja kiinteistöveroprosentit 2015.) Näiden tunnuslukujen avulla on mahdollista havainnollistaa Porin kaupungin talouden ja toiminnan laajuutta suhteessa pienempään liitoskumppaniin Laviaan.

Porissa on myös toteutettu vapaaehtoisia kuntaliitoksia jo ennen Porin ja Lavian välistä pakkoliitosta, joten aikaisempaa kokemusta kuntaliitosprosessin johtamisesta on löydettävissä. Ensimmäiset

kuntaliitokset Porissa tehtiin jo 1960- ja 1970-luvun taitteessa, jolloin Porin maalaiskunta (1967) ja Ahlaisten kunta (1972) liittyivät osaksi Porin kaupunkia. Porin ja Noormarkun välinen kuntaliitos vuodelta 2010 on viimeisin kuntaliitos ennen nyt tarkasteltavaa pakkoliitosta. (Kuntajaon muutokset 2015.) Tämä Porin ja Noormarkun välinen kuntaliitos ilmentää aikaisempaa kokemusta kuntaliitosprosessin johtamisesta. On myös huomioitava, että tätä tutkimusta kirjoitettaessa Porin kaupunki on valmistellut suurta vapaaehtoista kuntajakoselvitystä yhdessä Kokemäen, Luvian, Nakkilan, Pomarkun ja Ulvilan kanssa. Kuntajaon muuttamisesta ja yhteisen yhdistymissopimuksen hyväksymisestä äänestettiin edellä mainittujen kuntien valtuustoissa 30.3.2015. Porin kaupunkia lukuun ottamatta muiden kuntien valtuustot hylkäsivät liitosta koskevan esityksen.

Porin kaupunginvaltuustossa on pakkoliitosprosessin aikana toiminut 59 valtuutettua. Kolme suurinta puoluetta Porissa ovat Kansallinen Kokoomus (16 valtuutettua), Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue (15 valtuutettua) sekä Perussuomalaiset (9 valtuutettua). (Porin kaupungin tilinpäätös 2013, 4.) Porin kaupunginvaltuusto hylkäsi 28.4.2014 päätöksellään, äänin 44–13, kuntajakoselvittäjän ehdotuksen Lavian kunnan liittämisestä Porin kaupunkiin. Päätöstä perusteltiin sillä, etteivät toiminnalliset perusteet toteutuisi Porin osalta liitoksen myötä, koska Lavian ensisijaiseksi suuntautumissuunnaksi nähtiin Kankaanpään kaupunki. Kuntaliitoksen tuloksena ei myöskään nähty muodostuvan toiminnallista ja elinvoimaista kokonaisuutta. (Valtiovarainministeriön muistio 2014, 6.)

Edellä esitetty lyhyehkö kuvaus havainnollistaa suuremman liitoskumppanin toiminnan volyyymia sekä kaupunginvaltuuston suhtautumista Porin ja Lavian väliseen kuntaliitokseen. Liitosta koskeva äänestystulos kertoo verrattain selkeästä liitosvastaisuudesta, joka on osaltaan sysännyt kuntaliitospäätöksen tekemisen valtioneuvoston harteille. Päätöksen perustelut puolestaan ilmentävät sitä, että Porin mukaan ensisijaisempaan suuntautumissuuntana Lavialle on nähty Kankaanpään kaupunki. Samassa yhteydessä voidaan esittää, ettei isompi liitoskumppani siis ole kaapannut pienempää kuntaa osakseen, vaan se on nimenomaan vastustanut kuntaliitoksen syntymistä.

5.2 Lavian kunta

Lavian kunta sijaitsi Pohjois-Satakunnassa ja sen naapurikunnat ennen kuntaliitosta olivat Kankaanpää, Kokemäki, Pomarkku, Pori, Ulvila ja Sastamala. Laviaa voidaan luonnehtia kauniiksi maalaiskunnaksi, joka on tunnettu lukuisista järvistään. Lavian asukasluku vuoden 2014 viimeisenä

päivänä oli 1904 asukasta (Väestötietojärjestelmä 2015). Lavian kunnan kokonaispinta-ala vuoden 2014 ensimmäisenä päivänä oli 357,74 km², josta maa-alueita oli 321,12 km² ja sisävesialueita 36,62 km² (Maanmittauslaitos 2015). Kuntajakoselvittäjän laatiman erityisen kuntajakoselvityksen mukaan Lavian kunta oli kärsinyt 48 henkilön muuttotappion Kankaanpäälle ja 88 henkilön muuttotappion Porille vuosina 2000–2012. Kuntajakoselvityksessä todetaan, että Porin sijasta Lavia on kuulunut samaan työssäkäyntialueeseen Kankaanpään kaupungin kanssa. Kuitenkin suurin osa (59,4 %) Lavian työssäkäyvistä on työskennellyt kuntajakoselvityksen aikana omassa kunnassa ja muut (40,6 %) työssäkäyvistä ovat pendelöineet muihin kuntiin. (Lavia-Pori erityinen kuntajakoselvitys 2014, 7.)

Selvityshetkellä Lavian kunnan palvelutarjontaan on kuulunut kaksi ryhmäperhepäivähoidon yksikköä, viisi perhepäivähoitopaikkaa, alakoulu, yläkoulu sekä oppilasmäärältään pienehkö lukio. Lukion oppilasmäärä selvityshetkellä oli 39, joista muiden kuntien opiskelijoita oli 23. Laviassa on Satakirjastot -yhteisjärjestelmän aineistoresurssia hyödyntävä pääkirjasto sekä sivistyslautakunnan alaisuudessa toimiva kotiseutumuseo. Vapaa-aikasektorin palvelut ovat Laviassa muodostuneet pääosin liikunta-, kulttuuri- ja musiikkitoiminnan ympärille. Perusterveydenhuollon palvelut on selvityshetkellä järjestetty Lavian kunnan omana toimintana niin, että lähipalvelut on tuotettu Lavian terveysasemalla. Satakunnan sairaanhoitopiiri on puolestaan vastannut erikoissairaanhoidon ja kehitysvammaisten erityishuollon palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Elinkeinopalvelujen tuottamisesta Lavian kunta on vastannut itse. (Lavia-Pori erityinen kuntajakoselvitys 2014, 8–12.)

Lavian taloudellinen asema selvityshetkellä on ollut vaikea, sillä aikaisemmilta tilikausilta kertynyt alijäämä vuoden 2012 taseessa oli noin 4,5 miljoonaa euroa ja alijäämäkehityksen on kuntaliitosselvityksessä todettu tulevan jatkumaan tulevina vuosina. Viime vuosien investointitaso Laviassa on puolestaan ollut noin 300 000 euroa. Lavian kunnallisveroprosentti ennen kuntaliitosta on ollut 21,00 ja yleinen kiinteistöveroprosentti 0,65. Kunnan rakenteellisen alijäämän korjaaminen veroprosentteja korottamalla ei selvityksen mukaan olisi enää tulevaisuudessa ollut mahdollista. Tämä kehitys on samalla johtanut siihen, että Lavian kunnan tulevaisuuden edellytykset järjestää ja turvata palveluja kuntalaisille ovat käytännössä vaarantuneet. (Emt., 18–20.) Edellä esitetyn perusteella voidaan kuitenkin havaita, että kuntaliitoksen myötä kunnallisveroprosentti Lavian alueella on laskenut 1,25 prosenttiyksikköä ja yleinen kiinteistöveroprosentti puolestaan noussut 0,25 prosenttiyksikköä.

Lavian kunnan poliittiset voimasuhteet jakautuivat kunnan sisällä siten, että suurin puolue Laviassa kuntaliitosprosessin aikana oli Suomen Keskusta yhdeksällä valtuustopaikalla. Keskustan edustajien lisäksi valtuustossa oli viisi Kansallisen Kokoomuksen edustajaa, kaksi Vasemmistoliiton edustajaa ja yksi Perussuomalaisten edustaja. (Lavian kunnan tilinpäätös ja toimintakertomus 2013, 9.) Lavian kunnanvaltuusto äänesti 23.4.2014 kuntajakoselvittäjän tekemästä ehdotuksesta, joka koski sekä kuntajaon muuttamista että Porin ja Lavian välisen yhdistymissopimuksen hyväksymistä. Tiukassa äänestyksessä valtuusto päätti, äänin 9–8, ettei se hyväksy selvitysmiehen laatimaa yhdistymissopimusta Lavian kunnan liittämiseksi 1.1.2015 Porin kaupunkiin. Päätöksessään Lavian kunta ei myöskään hyväksynyt yhdistymissopimukseen sisältyvää palvelujärjestelmien yhteensovittamissuunnitelmaa. (Valtiovarainministeriön muistio 2014, 6, 8.)

Lavian kunta ja Kankaanpään kaupunki ovat laatineet keskinäisen, vapaaehtoisen yhdistymisselvityksen alkuvuonna 2014. Tähän liittyen Lavian kunta hyväksyi 23.4.2014 esityksen Lavian kunnan ja Kankaanpään kaupungin yhdistymisestä 1.1.2015 alkaen, mutta puolestaan Kankaanpään kaupunginvaltuusto hylkäsi kyseisen esityksen samaisena päivänä valtuustossaan. Tällöin valtioneuvostolla ei ole ollut toimivaltaa päättää Lavian ja Kankaanpään yhdistymisestä ilman kuntien yhteistä esitystä, josta määrätään tarkemmin kuntarakennelain 5 §:n 1 momentissa. (Valtiovarainministeriön muistio 2014, 8–9.)

Edellä on kuvattu lyhyesti Lavian kunnan taloutta ja palvelutarjontaa ennen pakkoliitosta. Talouden tunnusluvut osoittavat kunnan toimintaan ja palvelujen turvaamiseen liittyvät haasteet. Keskeinen huomio on kiinnitettävä kuitenkin siihen, että Porin ja Lavian välistä kuntaliitosta koskevan äänestyksen tulos on ollut Laviassa hyvin tiukka, sillä eroa myönteisen ja kielteisen liitoskannan välillä on ollut vain yksi ääni. Tämä kertoo siitä, että Laviassa on ollut sekä vahvaa kannatusta että vastustusta kuntaliitosta kohtaan. Voidaankin todeta, että Porin kaupunginvaltuuston kanta kuntaliitosta vastaan on ollut yksimielisempi kuin Lavian kunnanvaltuuston kanta. Päätöksenteon hajautuminen on puolestaan saattanut asettaa kuntaliitosprosessin johtamiselle haasteita liitettävän kunnan sisällä, sillä vankkaa yksimielisyyttä kuntaliitossuunnasta ei ole ollut.

5.3 Yhdistymissopimus kuntaliitoksen taustalla

Kuntaliitostilanteissa liitoskuntien on laadittava yhdistymisestään yhdistymissopimus, jossa sovi-taan keskeisistä kuntaliitokseen ja sen valmisteluun liittyvistä asioista. Yhdistyvien kuntien valtuustojen tehtävänä on valita yhdistymishallitus yhdistymissopimuksessa sovitulla tavalla. Pakkoliitostilanteessa yhdistymishallituksen jäsenet ja varajäsenet on valittava viipymättä valtioneuvoston antaman päätöksen jälkeen. Kuntarakennelain mukaan yhdistymishallituksen tehtä-viin kuuluvat yhdistymissopimuksen toimeenpanosta vastaaminen sekä huolehtiminen uuden kun-nan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta. (ks. Kuntarakennelaki 8 §, 10 §.)

Porin ja Lavian välinen yhdistymissopimus perustuu kuntajakoselvittäjän laatimaan yhdistymissopimukseen, joka on luotu Porin ja Lavian välisen erityisen kuntajakoselvityksen poh-jalta. Yhdistymissopimusta on täytynyt noudattaa valtioneuvoston antamasta pakkoliitospäätöksestä lähtien ja se on voimassa vuoden 2017 loppuun asti. Yhdistymissopimuksessa todetaan, että toimi-malla esitettyjen yhdistymissopimusehdotusten mukaisesti on mahdollista turvata Lavian asukkai-den lakisääteiset palvelut, vahvistaa alueen asukkaiden elinolosuhteita ja alueen elinvoimaisuutta sekä luoda edellytykset elinkeinojen kehittymiselle osana Porin kaupunkiseutua. Yhdistymissopimuksessa määrätään myös yhdistymishallituksen kokoonpanosta siten, että Porin kaupunginhallituksen senhetkistä kokoonpanoa on täydennetty Laviasta valituilla kahdella jäse-nellä, joiden puoluetaustat ovat keskusta ja kokoomus. Näille jäsenille on määrätty myös varajäse-net. (Lavia-Pori yhdistymissopimus 2014, 3–4.)

Yhdistymissopimuksessa on sovittu, että kuntien taloutta hoidetaan vuoden 2014 loppuun asti vastuullisesti hyväksyttyjä talousarvioita noudattaen sekä yhdistyvän kaupungin näkökulmasta par-haalla tavalla. Porin ja Lavian välisessä yhdistymissopimuksessa on myös edellytetty, että Lavian kunta sitoutuu päättämään yhtenäiskoulun perustamisesta ja lukion lakkauttamisesta vuoden 2014 aikana. Tasa-arvoisuuden toteuttaminen nähdään peruslähtökohdaksi yhdistyneen kunnan palvelu-jen järjestämisessä. Tämän perusteella jokaiselle yhdistyneen kunnan asukkaalle on turvattava kunnallisten lähipalvelujen saatavuus ja saavutettavuus. (Lavia-Pori yhdistymissopimus 2014, 5–6.)

Sopimuksessa esitetään, että yhdistyneen kunnan kaupunginvaltuuston vahvuus on 65 luottamushenkilöä. Valtuusto muodostuu vuosina 2015–2016 Porin kaupunginvaltuuston 59 jäse-nestä ja Lavian kunnanvaltuuston kuudesta jäsenestä. Lisäksi Porin perusturvalautakuntaa täydennetään kahdella lavialaisella jäsenellä ja kasvatus- ja opetuslautakuntaa sekä teknistä

lautakuntaa molempia yhdellä jäsenellä. Porin kaupunginhallitusta sekä muita lautakuntia tai edustuksia ei ole täydennetty yhdistyvän kunnan edustajilla. Jotta Lavian alueellista edustettavuutta voitaisiin kuitenkin lisätä ja samalla varmistettaisiin lavialaisten vaikutusmahdollisuudet Porin kaupungin päätöksenteossa, on yhdistymissopimuksessa sovittu Lavia-toimikunnan perustamisesta toimikaudelle 1.1.2015–31.12.2017. (Emt., 6–7.)

Kuntaliitoksessa muodostuvan uuden kunnan on mahdollista saada kuntien yhdistyessä yhdistymisavustusta, joka muodostuu perusosasta ja lisäosasta (Kuntarakennelaki 42 §, 42 a§). Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy yhdistymisessä mukana olevien kuntien lukumäärän ja asukasmäärän perusteella. Yhdistymisavustuksen lisäosaa puolestaan maksetaan sellaisessa kunta-jaon muutoksessa, jossa on mukana kuntarakennelain 4f§:ssä tarkoitetun talousperusteen täyttävä kunta. Tämä lisäosa on 150 euroa mainitun edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohden. (Kuntarakennelaki 43 §.) Yhdistymissopimuksessa todetaan, että uuden Porin kaupungin saama perusosa on 4,0 miljoonaa euroa ja lisäosa noin 290 000 euroa. Saatava yhdistymisavustus tulee yhdistymissopimuksen mukaan kohdentaa Lavian kunnan taseessa olevan alijäämän kattamiseen ja laajentuvan kunnan toimintaedellytysten parantamiseen tasaamalla kuntaliitoksesta aiheutuvia kuluja. (Lavia-Pori yhdistymissopimus 2014, 9.)

Tämä yhdistymissopimuksen pääkohtien avaaminen toimii taustana tuleville analyysiluvuille. Lisäksi yhdistymissopimusta on käytetty tietyissä määrin myös analyysin ja tulkinnan apuna sekä aineiston tarkastamisen välineenä. Yhdistymissopimuksen tiedoilla voidaan tukea myös joitakin aineistosta esiin nousevia argumentteja, joten tästä syystä on ollut tärkeää ja perusteltua tehdä lyhyt katsaus sopimuksen sisältöön ennen varsinaiseen analyysiin siirtymistä.

6. PAKKOLIITOSKONTEKSTI MUUTOSPROSESSIN SISÄLLÖN MÄÄRITTÄJÄNÄ

Tässä luvussa keskitytään pakkoliitoskontekstin merkityksiin ja vaikutuksiin osana muutosprosessia. Luvussa analysoidaan pakkoliitoksen aikahorisonttia suhteessa muutoksen toteuttamiseen ja tarkastellaan samalla sitä, minkälaisena fuusioprosessin muutosvauhti näyttäytyy aineiston perusteella. Toisessa alaluvussa paneudutaan muutosprosessin päätöksentekokulttuuriin sekä pakkoliitoskontekstin sitä koskeviin vaikutuksiin. Samalla analysoidaan poliittisen ”kaupankäynnin” ja neuvottelukulttuurin asemaa pakkoliitostilanteessa.

6.1 Pakkoliitoksen aikahorisontti muutoksen implementoinnin näkökulmasta

Tutkimuksessa tarkasteltavan muutosprosessin aikajännettä voidaan kuvata melko nopeaksi, kun sitä verrataan vapaaehtoisista lähtökohdista ponnistaviin kuntafuusioprosesseihin. Pakotetun kuntaliitosprosessin yhteydessä on huomioitava erityisesti se, että kyseessä on useasta eri asiakokonaisuudesta muodostuva yhtälö, jonka organisointi ja ratkaiseminen on täytynyt tehdä hyvin nopeassa tahdissa. Organisoinnin kohteina ovat olleet esimerkiksi erilaisten toimintojen ja tietojärjestelmien integroiminen, muutoksen kohteena olleiden henkilöiden informointi sekä päätöksentekokoneiston toimivuus itsenäisten kuntien toimielimisissä ja kuntien yhdistymissopimuksen toimeenpanosta vastanneessa yhdistymishallituksessa. Tällaisissa tilanteissa muutoksen toteuttamiseen liittyvä suunnittelu saa merkittävän roolin, vaikka muutoksen ennakoimista ei nähdäkään täysin yksiselitteisenä. Muutoksen läpiviemiseen osoitettu aika nähdään aineiston perusteella lähes poikkeuksetta liian lyhyeksi, sillä julkisen sektorin kontekstin monimuotoisuus ja liitosprosessin sisältämä työmäärä suhteessa liitettävän kunnan hallinnon keveyteen eivät ole olleet täysin tasapainossa.

No tota kai se on tämmöses kuntamaailmas ni se [aikahorisontti] tuntuu kauheen lyhyeltä, yritysmaailmassa joku vois sanoa, et se on jopa pitkä johonkin fuusioprosessiin, mut tota kuntamaailmassa ni se voi näyttäytyä lyhyeltä.

Kyl se niin kun pikkusen olis saanu siinä olla enemmän peliaikaa sitten, että varsinkin ku Laviassa oli aika kevyt se organisaatio, noitten virkamiesten

organisaatio ja sitten kun siinä alko heti kesälomat ja kaikki, niin se jäi niin kun tosiaan niin kun liian lyhyeksi se aika.

Haastatteluaineiston perusteella voidaan havaita, että pakkoliitospäätökseen on varauduttu luomalla projektisuunnitelma ja perustamalla projektiorganisaatio muutosprosessin taustalle. Lisäksi erityistä kuntajakoselvitystä varten tehdyt esiselvitykset ovat tehneet muutoksen toteuttamisen mahdolliseksi näinkin nopeassa aikataulussa. Tällainen nopeassa tahdissa etenevä muutos on edellyttänyt tarkkaa etukäteen tehtyä suunnittelutyötä, jonka pohjalta muutosprosessi on saatu nopeasti käyntiin. Samalla on korostunut tietynlainen tilanneherkkyys, joka on ilmennyt johtotason nopeana reagoitina valtioneuvoston antamaan pakkoliitospäätökseen. Toisaalta ennakointi ja valmistautuminen pakkoliitospäätökseen näkyy aineiston perusteella vain suuremman liitoskumppanin kohdalla, sillä pienempi liitoskunta ei ollut valmistautunut pakkoliitokseen.

Kyl se vaati siihen mun mielestä siihen suunnitteluvaiheeseen, kyl se oli ihan ehdottoman tärkeä, et me ennakoitiin. Eli meil oli käytännössä silloin siinä vaiheessa jo, kun valtioneuvosto teki päätöksen, siin meillä oli projektisuunnitelma. Vaikkei se ihan sillä nimellä kulkenukaan, sit lopullisesti puhuttiin toteuttamissuunnitelmasta, mut et niin kun meil oli käytännössä projektisuunnitelma ja projektiorganisaatio valmiina. [...]Se [projektisuunnitelma/projektiorganisaatio] nähtiin erityisen tärkeänä, kun kerran siinä oltiin tulos kesälomakauteen, niin se asia ei voi odottaa lomien jälkeiseen aikaan, sit me ollaan auttamatta liian myöhässä, vaan et se piti silloin heti kesäkuussa saada ne asiat liikenteeseen.

Tätä ei oltu ennakoitu, tuota tää oli ennakkotapaus. Lavia oli ensimmäinen joka pakkoliitettiin, että jopa valtioneuvostossa mun tietojen mukaan ensin käsiteltiin Lavia ja sitten toi Tarvasjoki eli olemme kyllä ilmeisesti kronologisestikin ensimmäinen pakkoliitetty kunta. Ja kun otetaan huomioon, et Porin valtuusto kieltäytyi, Lavian valtuusto kieltäytyi, ni tää oli niin ainutlaatuinen ja täysin ennakoimattomissa oleva tapaus, et ei me oltu valmistauduttu tähän millään tavalla.

Toki on otettava huomioon myös se, että tällaiselle edellä esitetylle suunnittelutyölle ei välttämättä olisi ollut enää aikaa pakkoliitospäätöksen antamisajankohdan jälkeen, sillä valtioneuvoston päätös ajoittui juuri alkavan kesälomakauden kynnykselle. Muutosprosessin nopea aikataulu ja pakkoliitospäätöksen ajankohta ovat edellyttäneet siis muutoksen johtamiselta tietynlaista varautumista ja ennakointia jo ennen varsinaisen pakkoliitospäätöksen tiedoksisaantia. Tämä puolestaan kertoo siitä, että kyseistä pakkoliitospäätöstä on ainakin osittain osattu odottaa, eikä siihen ole sisältynyt varsinaista yllätysefektiä ainakaan suuremman liitoskumppanin näkökulmasta. Aineiston

perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että tietynasteinen suunnitelmallisuus on ollut välttämätöntä muutoksen nopean implementoinnin kannalta.

Operatiivisen johdon näkökulmasta muutoksen ennakointi tarkoittaa siis etenkin muutossuunnitelman ja muutosorganisaation luomista. Näillä ennakoivilla toimenpiteillä muutosprosessin toteuttamiseen sisältyvää aikaa on voitu säästää pakkoliitospäätöksen jälkeiseltä ajanjaksolta, sillä joka tapauksessa muutoksen toteuttaminen edellyttää aina suunnittelua. Päätöksenteon kontekstissa muutokseen liittyvä ennakointi näyttäytyy kuitenkin hieman toisenlaisena ja se heijastelee samalla myös muutokseen liittyvää aikakäsitystä. Tämä johtuu siitä, että valtioneuvoston tekemä pakkoliitospäätös on toiminut ikään kuin lähtölaukauksena kuntaliitosta koskevalle päätöksentekoprosessille ja samalla se on oikeuttanut kuntafuusiota koskevien päätösten tekemisen.

Mutta täs on tuhansia asioita, jotka pitää sitten yhteensovittaa ja mitkä pitää muuttaa täällä tai mitä se aiheuttaa sitten Porissa, ni kyllä puoli vuotta on periaatteessa liian lyhyt aika, vaikka kuinka paljon ennakoi, koska ei sitä voida realisoida ennen kun se on todellinen asia, että nyt voidaan tehdä päätöksiä.

Kuntaliitosprosessin läpiviemisessä on huomioitava myös liitoksen kohteena olevien kuntien koko. Etenkin liitettävän eli sulautuvan kunnan koko ja tehtäväkentän laajuus määrittävät osaltaan sitä, minkälaiseksi itse liitosprosessi muodostuu. Samalla kyse on myös siitä, kuinka nopeassa tahdissa kuntaliitos on ylipäättään mahdollista toteuttaa. Muutoksen implementoinnin näkökulmasta kuntaliitoksen muutosvauhdin on todettu olevan jopa liian nopea tehokkaan muutosjohtamisen kannalta. Lisäksi nopea muutosvauhti näkyy aineiston perusteella suurena kuntaliitoksen valmisteluun ja johtamiseen liittyvänä työmääränä, joka on kohdentunut verrattain lyhyelle aikavälille. Tätä väitettä ilmentävät esimerkiksi yksittäisten muutostoimijoiden antamat henkilökohtaiset joustot sekä yhdistymishallituksen kokousrytmin nopeus. Näillä henkilökohtaisilla joustoilla tarkoitetaan esimerkiksi pitämättä jääneitä kesäloomia sekä pitkäksi venyneitä työpäiviä. Aineiston perusteella kuntaliitoksen on todettu sisältäneen lukuisia erityyppisiä asioita, joiden yhteensovittaminen on vaatinut oman aikansa.

Siis olihan se [aikahorisontti], se on niin kun ihan järkyttävän nopee, et onneks vois niin kun täs kohtaa sanoo, että kysymys oli kuitenkin tämmösestä niin kun suhteellisen pienestä kunnasta. Mut et jos ajattelee ihan niin kun kunnan asukkaiden informointi ja sit toisaalta niin kun se henkilöstön integraatio ja muu, niin tuota kyllähän siihen jäi niin kun todella vähän aikaa, koska käytännössä sit vielä niin kun heinäkuu on oikeastaan, sanotaan ny tohon

puoleen väliin elokuuta asti on pois pelistä, että siit jäi jostain elokuusta joulukuulle se operointiaika näis käytännön asioissa.

*Puoli vuotta on melko knafti, melko tuotannon vaatimaton ajanjakso...
...muutosjohtamisen tehokkaaseen läpivientiin, niin se olisi parempi, jos sen
[pakkoliitospäätös] saisi maaliskuussa eli jäisi yhdeksän kuukautta sen kuuden
kuukauden sijaan. Kyllä tää yhdeksän kuukautta on sellanen, joka riittää tän
kokoisen kunnan ku Lavia liittämiseen, mutta sillon jos lähdetään
kaupunkikokoluokan 10 000+ asukkaan kuntiin, niin mä näkisin, että tuota
puolitoista vuotta olis sellanen, jolloin saadaan järjestelmät ja kaikki se työ, joka
tarvitaan kahden eri kunnan järjestelmien ja kaikkien systeemien yhteen
hitsaamiseen, ni mieluiten puolitoista vuotta.*

Toisaalta haastateltavien näkemyksistä on löydettävissä myös eroja, kun puhutaan muutoksen aikahorisontista. Useat haastateltavista kokevat, että muutosprosessin toteuttamisessa on onnistuttu hyvin, vaikka muutosvauhti on ollutkin nopea. Yksi haastateltavista esimerkiksi toteaa, että kuntaliitokseen käytetty aika on ollut riittävän pitkä tarpeellisten päätösten tekemiseen. Haastateltavan mukaan pidempi kuntaliitosprosessi olisi saattanut näkyä kuntaliitosprosessille tarpeellisten päätösten lykkäämisinä. Toisaalta tämä vastaus ilmentää sitä, että kyseessä on ollut hyvin lineaariselle päätöksenteolle rakentuva muutosprosessi, jossa päätöksentekoa voidaan luonnehtia tehokkaaksi ja muutoksen aikahorisonttia vastaavaksi.

*No mielestäni kun katsoo taaksepäin ja niitä päätöksiä mitä sitten tehtiin
yhdistymishallituksessa ja mitä edellytettiin Lavian itsensä tekevän, kuten lukion
lakkauttaminen, niin aikaa oli riittävästi. Et ei se ois parantunut siitä, et sitä ois
ollu enemmän ja kuitenkin ihminen on inhimillinen ja sit niitä ois varmaan
lykätty kuitenkin sinne viime hetkeen.*

Muutoksen aikahorisonttia koskevana yhteenvetona voidaan todeta, että pakkoliitosprosessin muutosvauhti on ollut luonteeltaan nopea, mutta se on samalla tehnyt muutosprosessiin liittyvästä päätöksenteosta tehokasta. Toisaalta muutoksen lyhyt aikajänne on tuonut omat haasteensa muutoksen johtamiselle, sillä etenkin erilaisten järjestelmien yhteensovittaminen, sidosryhmiä koskeva informointi sekä henkilöstön integrointi on täytynyt tehdä nopealla aikataululla. Lisäksi muutoksen implementoinnin näkökulmasta katsottuna pakkoliitospäätöksen ajankohta on asettanut muutoksen johtamiselle tiukan aikamäärän, joka on edellyttänyt etenkin suuremman liitoskumppanin johdolta muutoksen kohtaamiseen liittyvää ennakkointia.

Puhuttaessa pakkoliitoksen aikahorisontista on toki huomioitava, ettei muutoksen aikajänne katkea kuntaliitoksen voimaanastumispäivään, vaan toimintaa kehitetään ja toimintoja yhteensovitetaan kuntaliitoksen jälkeenkin. Tietyllä tapaa tässä on kyse muutoksen kahdesta ajallisesta ulottuvuudesta eli *projektista ja jatkuvasta muutoksesta*. Toisin sanoen uuden kunnan syntyessä kuntaliitokseen liittyvä projektinomaisuus päättyy, mutta yhdistyneen kunnan palvelujen ja toiminnallisen tehokkuuden kehittäminen jatkuu. (ks. Stenvall et al. 2007, 24.)

6.2 Muutoksen valtaohjautunut neuvottelu- ja päätöksentekokulttuuri

Kuntaliitostilanteissa yhdistymishallitus vastaa liitoskuntien välisestä kuntaliitokseen liittyvästä päätöksenteosta. Porin ja Lavian välisessä yhdistymishallituksessa on annettu varsinaisten jäsenten lisäksi puhe- ja läsnäolo-oikeus molempien kuntien valtuustojen puheenjohtajistoille. Tämä on ollut erityisen tärkeää, sillä se on aineiston perusteella nähty osana luottamuksen rakentamista pienempää liitoskumppania kohtaan. Samalla se on tehnyt päätöksenteosta avoimempaan, sillä näin useammalla liitettävän kunnan luottamushenkilöllä on ollut oikeus osallistua yhdistymishallituksen kokouksiin ja tuoda mielipiteitään esiin. Lisäksi tämä on mahdollistanut paremman tiedon välittymisen liitettävän kunnan sisälle, kun kokouksissa on saanut olla samanaikaisesti useampi henkilö läsnä.

Mehän tehtiin semmonen poikkeus sit vielä, että paitsi et sieltä tuli nää henkilöt, jotka tuli siihen yhdistymishallitukseen, mut sitten me annettiin valtuuston puheenjohtajistolle puhe- ja läsnäolo-oikeus sitten sen yhdistymishallituksen pöydän ympärille. Mää luulen, et se lisäs niin kun sitä luottamusta sillä tavalla, että se ei ollu ihan niin kun parin henkilön varassa, vaan et siel oli niin kun tämmönen isompi joukko sitten sen pöydän ympärillä. Ja tota mun mielestä myös se, että lavialaiset ovat saaneet kyl sanoo siinä hallituksen pöydän ympärillä hyvin mielipiteitään ja tuoda niin ku esille näkemyksiä.

Pakkoliitoksen taustalla oleva päätöksenteko rakentuu vahvasti suuremman liitoskumppanin ohjaavuudelle. Aineiston perusteella päätöksenteossa on kyse valtioneuvoston tekemän pakkoliitospäätöksen täytäntöönpanosta, jossa päätöksenteon pohjana toimii kuntajakoselvittäjän laatima yhdistymissopimus. Tämä puolestaan rajaa kuntaliitosprosesseihin tavallisesti liitetyn neuvottelumahdollisuuden melko ahtaalle. Päätöksentekokulttuuriin oman sävynsä antaa myös muutoksen aikahorisontti, sillä nopea muutosvauhti ja lyhyt aikajänne yhdessä ovat johtaneet siihen, että kysymyksille ja keskustelulle ei ole ollut niin paljon tilaa kuin esimerkiksi vapaaehtoisissa

kuntaliitosprosesseissa. Toisaalta yhdessä haastattelussa nousee esiin myös eri valtapuolueiden kohtaaminen kuntaliitosprosessissa, mikä on saattanut vaikuttaa neuvottelukulttuurin asemaan.

[...]Se toi mun mielest suoraviivaisuutta tähän muutosvaiheeseenkin eli meil oli selkee valtioneuvoston päätös, mikä sisälsi sen Arto Saarisen [selvitysmies] valmisteleman sopimusluonnoksen ja siel oli sit tää muistio, ministeriön tekemä muistio, mikä oli sen valtioneuvoston päätöksen pohjana, ni niis oli selkeet nuotit miten mennään eteenpäin.

Sit kun mentiin yhdistymishallitukseen, ni siellä se niin kun sitten vähän niin kun konkretisoitu se puoluehomma, koska ja sitten just kuiteskin ku Laviassa on niin voimakas se keskusta ja kuiteskin niin kun ryhmänä Porissa se on niin kun kuiteskin pienryhmä, niin ni se on kans ehkä yks semmonen. Että jos selkeesti olis ehkä ollu vähän parempi neuvotella, jos olis ne valtapuolueet kokoomus ja sosiaalidemokraatit, mitkä Poris hallittee, ni jos Lavia ois ollu tavallaan niin kun niitten lipun alla jo ennestään, ni se olis varmaan pikkusen helpottanu sitä prosessia. Koska ne olis pystyny niin kun ryhmän sisällä jo niistä asioista sopimaan ja päättämään.

Aineiston perusteella pienen ja suuren liitoskumppanin päätöksentekokulttuuriin sisältyvät toimintatavat eroavat toisistaan. Yhdistymishallituksen päätöksentekoon liittyvä kokoustekniikka nähdään lineaariseksi ja päätökset noudattavat pääosin yhdistymissopimusta. Toisaalta päätöksenteon suoraviivaisuudesta kertoo myös se, että yhdistymishallituksen kokoukset ovat olleet kestoltaan pääsääntöisesti melko lyhyitä. Toki tämä voi olla seurausta asioiden hyvästä valmistelusta. Uudenlainen päätöksentekokulttuuri on kuitenkin ollut yksi keskeinen asia, johon liitettävän kunnan edustajien on täytynyt liitosprosessin yhteydessä oppia. Yksinkertaistettuna tämä tarkoittaa sitä, että pienemmän kunnan edustajien on täytynyt mukautua isomman kunnan toimintatapoihin. Toisaalta tässäkin yhteydessä on siis kyse kuntien toimintatapojen välisistä kulttuurillisista eroista, jotka ovat ajan saatossa muodostuneet molemmissa kunnissa omanlaisikseen.

Kyllä et on, ku on kysyny ni on vastattu, vaik siis sillä tavalla henkilötasolla asiat on hoidettu fiksusti, et ei oo mitään semmosta törkeyttä ollu, että ei sulle kuulu. Mutta kokoustekniikat on ollu aika suoraviivasia. Tää on siellä ja siellä näin sanottu ni se on näin.

Jos mää aattelen niin kun tätä poliittista päätöksentekoo, ni varmaan niin kun semmonen hirveen tärkeä asia on se, että sen liitettävän kunnan poliittiset toimijat saadaan niin kun jollakin tavalla integroituu tähän niin kun isomman paikkakunnan poliittiseen toimintaan. Et ku se päätöksentekokulttuuri on

varmasti ollu hyvin eril... tai on ollu hyvin erilainen, niin tuota oikeastaan se, et osoittaa se, et mimmonen päätöksentekokulttuuri ja miten asiat etenee, et se on varmaan sen poliittisen toimijan kannalta hirveen tärkeä.

Kuntafuusioon liittyvä neuvottelumahdollisuuksien rajallisuus puoltaa sitä, että pakkoliitokseen sisältyvä päätöksenteko on edennyt isomman liitoskumppanin ehdoilla. Toisaalta yhdistymishallituksen päätökset ovat kuitenkin olleet pääsääntöisesti yksimielisiä ja vain satunnaisista asioista on jouduttu äänestämään. Tästä huolimatta kyseenalaiseksi nousee pienemmän liitoskumppanin edustajien painoarvo osana yhdistymishallituksen päätöksentekoa. Aineiston perusteella pakkokeino ei kuntaliitosmuotona saa juurikaan kannatusta, sillä parhaiden neuvotteluvalttien nähdään käytännössä hupenevan pakon myötä. Pakkoliitoskonteksti tarkoittaa samalla sitä, että kuntaliitosprosessin sisällä ei ole niin paljon liikkumavaraa kuin vapaaehtoisten kuntaliitosten kohdalla. Tämä tulee ilmi viimeisessä alla esitetyssä haastattelusitaatissa, jossa verrataan kaupunginhallituspaikkojen jakamiseen liittyvää sopimista vapaaehtoisen kuntaliitoksen ja pakkoliitoksen kohdalla.

Ku joka asiassa kyllä huomautettiin, että tää on nyt sen yhdistymishallituksen asia ja sitä kautta. Ja kun meillä oli siellä yhdistymishallituksella kaks edustajaa, niin sen tietää sen painoarvon sitten.

Mä en suosittelen tämmöstä pakkoreittii kenellekään. [...] Se on niin ku se kolikon toinen puoli, et se on sit pakko ja sul ei ole enää mitään millä sä voisit sanoo et, et mitä jos me tehtäski jollaki muul taval. Sillon ku ollaan vapaaehtosella pohjalla, ni voidaan puhua, keskustella, neuvotella. Mut kun tilanne ajautuu niin huonoksi, ni sä oot ikään kuin menettäny ne kaikki korttis.

[...] Nyt esimerkiksi niin Porin kaupunginhallituksessahan ei ole Laviaa edustavia jäseniä tällä hetkellä, et heit tulee valtuustoon kuusi. Eli sillon kun tehdään vapaaehtoinen liitos, niin tuota Noormarkun kohdalla esimerkiksi sovittiin sillä tavalla, että kaupunginhallituksessa on kaks Noormarkusta.

Kuntaliitosten yhteydessä puhutaan usein myös poliittisesta kaupankäynnistä, jonka avulla pyritään rakentamaan erilaisia kompromisseja liitoskuntien välisessä päätöksenteossa. Pakkoliitoskontekstia ilmentää erityisen hyvin kaupankäynnin puuttuminen, sillä ikään kuin eväät sen käymiseksi on jo syöty. Joitakin myönnytyksiä liitosprosessin yhteydessä on kuitenkin annettu. Esimerkiksi Lavian kunnan kouluihin tuleville naapuripaikkakuntien oppilaille tarjotut maksuttomat koulukyyditykset

ovat saaneet vuoden jatkoajan yhdistymishallituksen tekemällä periaatepäätöksellä. Toisaalta pakkoliitostilanne itsessään mahdollistaa sen, ettei erilaisia joustoja tai myönnytyksiä tarvitse suuressa määrin edes antaa. Tämä johtuu siitä, että kuntaliitos tulee toteuttaa valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, eikä se sisällä minkäänlaista veto-oikeutta. Kummallakaan liitoskunnalla ei siis ole mahdollisuutta pääntyä tällaisesta pakkoliitoksesta.

Niin jos se asia koetaan niin kun Porin kannalta kovin merkityksellömäks, niin sitten se niin kun myönnetään. Esimerkiks tää koulukyydityksen jatkaminen, niin sitä kuiteskin vuodella jatkettiin sitten, että kun virkamiesten ehdoton kanta oli koko ajan, että ei niin kun yhtään et se loppuu välittömästi, ni siihen tuli se vuoden siirtymävaihe sitten.

Se [koulukyydit] jatkettiin et siin oli, siit ei ollu kysymys etteikö tää jossakin vaiheessa loppu, vaan siitä et millon se loppuu. Et se oli se, siin käytiin semmost neuvotteluu ja siinä sit tultiin, porilaiset päätti et tuli vastaan.

Aineiston perusteella päätöksenteossa on otettava huomioon kuntalaisten yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu. Tämä tukee ajatusta siitä, että tiettyjä etuisuuksia ei voida myöntää vain yhdelle kaupungin osa-alueelle, jos niitä ei samalla tarjota koko kaupungin laajuisesti. Tällaisessa tilanteessa myönnytyksien antaminen jää oikeudellisten raamien ulkopuolelle, eikä niiden antamiselle nähdä olevan perusteita. Toisaalta tilanne voisi olla erilainen, jos kyseessä olisi kahden pienehkö ja tasavertaisen liitoskumppanin välinen kuntaliitos, jolloin kuntien toiminnan volyyymi olisi suurin piirtein samaa kokoluokkaa. Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi tablettitietokoneen antaminen kaikkien lukion aloittavien oppilaiden käyttöön voisi sisältää enemmän harkinnanvaraisuutta. On kuitenkin huomioitava, että suuren kaupungin kohdalla tämänkaltaisen myönnytyksen antamisessa olisi kyse suhteellisen merkittävästä investoinnista.

[...] Sit siin tulee tämmönen tasapuolisuudenkin näkökulma äkkiä, et sit sitä samaa pitää tarjota tällä alueella Porin kaupungissa, jos lähdetään tekeen jotakin erikoisratkasuja.

Yksi keskeinen asia pakkoliitostilanteessa on kuntaliitoksen yhteydessä myönnettävän yhdistymisavustuksen kohdentaminen. Aineiston perusteella yhdistymisavustusta ei voida pakkoliitostilanteessa juurikaan käyttää kuntaliitoksessa syntyvän uuden kaupunginosan hyväksi, vaan se menee lähes poikkeuksetta liitettävän kunnan alijäämän kattamiseen. Tästä syystä liitettävän kunnan neuvottelumahdollisuudet näiden porkkanarahojen käytöstä ovat käytännössä hyvin

marginaaliset. Yhdistymisavustusten jakamisessa syntyykin ero vapaaehtoiisiin kuntaliitoksiin, sillä paremman taloudellisen kantokyvyn omaavilla liitettävillä kunnilla on usein parempi mahdollisuus voittaa näitä liitosrahoja jaettaessa. Aineistossa korostuukin se, että kuntien tulisi hyvissä ajoin lähteä tekemään vapaaehtoisia selvityksiä, mikäli kunnan taloudellinen tilanne näyttäisi johtavan kuntaliitokseen lähitulevaisuudessa. Tämä saattaisi johtaa molempien osapuolien kannalta parempaan lopputulokseen kuin pakotettu liitos.

Et kyl se vapaaehtoisuus tuo enemmän liikkumavaraa. Ja sit se on selvää, et sillon ku ollaan pakkoliitoksessa, niin sillon esimerkiksi se yhdistymisavustus, niin se vaan, de facto, joudutaan käyttämään siihen alijäämän kattamiseen.

Koska sillon [vapaaehtoiselta pohjalta toteutettu kuntaliitos] saadaan parempi tulos, ku sitä voidaan rauhassa valmistella ja katsoo, ja kattoo myös ne hyvät käytänteet mitä siellä liittyvässä kunnassa on olemassa. Et mitä sieltä on tuotavissa siihen niin kun pottiin tullessaan. Mitä Porin toimintakulttuurista tai tavoista tai systeemeist olis myös sit muutettavissa paremmaksi sen takia, et sieltä tulee jotakin, ainahan sieltä tulee.

Päätöksenteon ja neuvottelukulttuurin valossa pakkoliitosprosessin toteuttaminen näyttäytyy suoraviivaisena. Kyse on käytännössä siitä, että kuntaliitoksen toteuttamisen kannalta keskeiset päätökset tulevat liitosprosessin aikana tehtyiksi. Yksi hyvin keskeinen ja suuri päätöksentekoon liittyvä asiakokonaisuus on ollut vuoden 2015 talousarvion ja vuosien 2015–2017 taloussuunnitelman käsitteleminen ja ehdotuksen esittäminen aina Porin kaupunginvaltuuston päätettäväksi asti. Nämä talouden ohjaamiseen liittyvät kysymykset ovat näytelleet suurta roolia yhdistymishallituksen asialistalla. Aineiston perusteella liitosprosessiin sisältyvät myönnytykset ovat koskeneet lähinnä koulukuljetuksia sekä katu- ja tienimistön muutoksia. Tätä sivuten voidaan todeta, että pakkoliitosprosessiin ei ole juurikaan sisällynyt poliittista kaupankäyntiä. Väitettä tukee myös kuntien välinen yhdistymissopimus, jonka sopimustekstissä ei mainita laajoista myönnytyksistä kummankaan liitososapuolen hyväksi.

7. PAKKOLIITOSTILANTEEN JOHTAMISEN KESKEISET KÄYTÄNNÖT

Tässä luvussa paneudutaan niihin muutosjohtamiseen liittyviin osatekijöihin, jotka ovat aineiston perusteella olleet keskiössä pakkoliitosprosessin johtamisessa. Tarkastelun kohteina ovat aikaisempi kokemus kuntaliitoksen johtamisesta, virallisen ja epävirallisen toimintaympäristön merkitys osana muutokseen sitouttamista sekä muutosta koskevan kiistanalaisuuden ilmeneminen ja sen hallinta. Virallisen ja epävirallisen toimintaympäristön yhteydessä paneudutaan tarkemmin myös viestinnän rooliin muutosjohtamisen keihään kärkenä.

7.1 Resurssien allokointi ja aikaisempi liitoskokemus tehokkaan muutosjohtamisen mahdollistajina

Porin ja Lavian välisen kuntaliitoksen implementoinnissa keskeisiksi asioiksi nousevat työvoimaresurssien allokointi sekä yhteistyö eri toimijoiden välillä. Aineiston perusteella isomman liitoskumppanin kohdentamat työvoimaresurssit yhdessä Lavian kunnan viranhaltijoiden työpanoksen kanssa ovat mahdollistaneet tehokkaan muutosjohtamisen toteuttamisen. Toisaalta Lavian kunnan kevyeksi ajautunut hallinto on tarkoittanut sitä, että yksittäisillä liitettävän kunnan viranhaltijoilla on ollut vastuu hyvin laajan tehtäväkentän hallinnasta jo ennen varsinaista liitosprosessia. Pakkoliitosprosessin aikana tämä on ilmennyt siten, että kaikille suuremman liitoskumppanin viranhaltijoille ei ole löytynyt liitettävästä kunnasta täysin samoja tehtäviä hoitavia vastinpareja, joiden kanssa olisi voinut käydä keskustelua muutokseen liittyvistä asioista. Tärkeäksi asiaksi aineistossa nähdään se, että suhteellisen iso toimialue eli Lavian perusturva on toiminut yhteistyössä Porin perusturvan yhteistoiminta-alueen kanssa jo ennen pakkoliitosprosessia. Tämän seurauksena Porin perusturva on ikään kuin ollut jo kiinni Lavian perusturvaa koskevan toiminnan hallinnassa.

Mut se ylipäättään ni kun on näin pieni kunta ja kyl se kunta oli jo, sen hallinto oli ajettu tosi alas, et jos vertaa esimerkiksi aikasempaan Noormarkku-kuntaliitokseen niin tuota, niin siel oli sentään näit vastinpareja kenen kans käydä keskusteluu. Et Laviassa oli oikeastaan ainoastaan kunnanjohtaja ja hänen kauttaan nää asiat pyöri, jollon tota siin jäi tosi iso vastuu porilaisille sen asian hoitamisessa.

No mun mielest siin oli hyvää se, että iso toimialue eli perusturvahan oli jo ollut Porin perusturvan yhteistoiminta-alueen kanssa yhteistyössä, koska he

joutuivat sellaiseen tilanteeseen, et heil ei ollu ketään palveluntuottajaa ja näin ollen se Porin perusturva oli päässy siihen jo sisään.

Onnistunut muutosjohtaminen vaatii usein tuekseen kokemusta muutostilanteiden johtamisesta. Tämä pätee kuntaliitostilanteessa erityisesti sulauttavan kunnan kohdalla. Kertyneiden kokemusten kautta on mahdollista punnita aikaisempia käytäntöjä ja tehdä samalla uudenlaisia muutoksen toteuttamiseen liittyviä valintoja. Tuskin ainuttakaan fuusioprosessia voidaan koskaan viedä läpi täydellisesti, mutta usein on mahdollista tehdä joitakin asioita edelliskertaa paremmin. Kyse on siis sanalla sanoen oppimisesta. Tutkimusaineiston valossa Porin kaupungin ja Noormarkun kunnan välinen vapaaehtoinen kuntaliitos vuodelta 2010 on antanut hyvät valmiudet myös pakkoliitosprosessin johtamiselle.

Porin apu tässä oli aivan merkittävä ja useilta tahoilta sain tietää sen, että Pori-Noormarkku-liitos opetti Porin siihen, miten sulautetaan pienempi kunta. [...]Ja joustoa oli myöskin täällä Porin päässä ja tääl oli valmiit sapluunat, joiden mukaan lähdettiin etenemään, joka oli aivan ensiarvosen tärkeää siinä, et Porin kokemus Noormarkun jälkeen oli se, joka mahdollisti itse asiassa niinkin nopeasti näitten asioitten kuntoon saattamisen.

Kuntaliitoskontekstien erilaisuudesta huolimatta aikaisemmasta kuntaliitoksesta on osattu tuoda toimivia käytäntöjä myös pakkoliitosprosessiin. Lisäksi Noormarkku-liitoksesta saatu kokemus ja sen pohjalta tapahtunut oppiminen näkyvät aineiston perusteella tietynlaisena tarkkuutena ja jämäkkyytinä erilaisissa muutostoimenpiteissä. Täsmällisyyttä on vaatinut kuntafuusion yhteydessä tehtävä arkistojen yhteensovittaminen sekä sopimusten ja muiden asiakirjojen tarkastaminen ja hallinnointi. Tämä ilmentää samalla muutosprosessin hyvin strukturoitua luonnetta. Lisäksi etenkin muutoksen operatiivisessa johtamisessa on korostunut muutostoimijoiden välinen yhdessä tekemisen kulttuuri, joka nähdään keskeisenä asiana muutosprosessin johtamisen kannalta.

Mut kyl siin toteuttamisvaiheisiin kuiteskin samoja toimenpiteitä tehdään ja oli muuten paljon, aika monta muutakin asiaa mitä me siitä [Noormarkku-liitoksesta] otettiin sit oppia. Just tää tämmönen projektisuunnitelma, tää tuli sieltä niin kun selkeesti meillä vähän niin kun karkas se Noormarkku-liitos aikoinaan. Kyl meil oli niit tehtävii jaettu powerpoint slaideilla, jaettu vähän tehtäviä, mut se ei ollu lähellekään näin tarkal tasolla mitä me ollaan nyt sitten täl kertaa se tehty. Oltiin tiukempii tietyis asioissa, me haluttiin esimerkiks tän asiakirjojen osalta, et meillä täällä asiakirjahallinnon päälliköl säilyy koko ajan tieto siitä, mitä aineistoo tuodaan pois sieltä Laviasta. [...] Ainoo mikä sit on ollu se, mis ei oo tällä kertaa onnistuttu, ni on se just, et siel [Laviassa] ei niihin investointeihin me ei päästy kiinni. Eli siel oli ollu Lavian kunnanvaltuuston hyväksymä budjetti vuodelle 2014 ja siel oli tosiaan se suuruusluokka 1,4/1,5

miljoonaa investointeihin ja ne olis kyl täytyne kattoo ihan uudestaan kyl.

Toisaalta yhdessä aineiston haastattelussa nousee esiin se, että pakkoliitoksen johtaminen eroaa toimintatavoiltaan vapaaehtoisen kuntaliitoksen johtamisesta. Pakkoliitoksessa toisilla toimialueilla ratkaisuja joudutaan tekemään muutoksen lyhyen aikajänteen takia varsin nopeasti. Tästä syystä mielipiteiden kysymiselle tai toimintaan liittyvien kompromissien tekemiselle ei jää niin paljon mahdollisuuksia kuin vapaaehtoisessa ja ajaltaan pidempikestoisessa kuntaliitoksessa. Tällaisessa tilanteessa haasteeksi muodostuu se, että liitettävän kunnan toimintakulttuurissa hyväksi todetut käytännöt saattavat jäädä pakkoliitosprosessin yhteydessä osittain suuremman liitoskumppanin toimintamallien varjoon. On kuitenkin huomioitava, että toimintakäytäntöjä koskenut palaute on ollut aineiston perusteella positiivista.

On siinä se ero, et se pakkoliitos tuo tavallaan semmosen käskytyksmuodon siihen. Sillon ollaan vapaaehtosesti liikenteessä, niin sillon neuvotellaan asioista, mut et nyt tavallaan oltiin siin tilanteessa, et tota ehkä aikataulukiirekin myös, mut et ei niin kun kauheesti kyselty et mitä te haluaisitte tehdä tai millai te haluatte että tää muutos viedään läpi. Vaan että se tulee niin kun sillä tapaa, että me Porissa tehdään näin ja nyt te rupeette kans tekemään tällä tavalla. [...] Sitten niin Lavian niin kun virkamieskunta ja toimihenkilöt on kumminkin antanu semmosta palautetta, että he on saaneet niin kun hyvää kohtelua tai että se homma on mennu hyvin, että siin näkökulmassa. Itse ajattelee täällä, et siin ois voinu olla vähän enemmän aikaa, et oltais keritty niin kun sitä asiaa keskustelemaan ja viety läpille, mut että toisaalta eivät he ole kokeneet, että heidän yli ois kävelty tai että heitä olis kohdeltu väärin.

Aineiston perusteella voidaan esittää, että pakkoliitosprosessin läpiviemisessä on osattu hyödyntää aikaisempaa kuntaliitoskokemusta sekä siitä saatua oppia. Pakkoliitosprosessin operatiivinen johtaminen näyttäytyy hyvin järjestelmällisenä kokonaisuutena, jossa korostuu liitoskumppaneiden välisen yhteistyön merkitys. Toisaalta muutosprosessin toteuttamista leimaava kiire ilmenee suoraviivaisuutena tietyissä toimintatavoissa, sillä kyse on enemminkin valmiiden toimintamallien ja -ohjeiden antamisesta kuin niitä koskevasta neuvottelusta. Tämä tarkoittaa sitä, ettei hyvien ja huonojen toimintakäytäntöjen punnitsemiselle jää pakkoliitostilanteessa juurikaan aikaa. Nopea toimintakulttuurien välinen integroituminen ei siis ehdi haastamaan olemassa olevia käytäntöjä ja joitakin liitettävässä kunnassa hyväksi havaittuja toimintamalleja saattaa muutosvaiheessa jäädä kokonaan huomioimatta.

7.2 Muutoksen johtamista virallisessa ja epävirallisessa kontekstissa

Pakkoliitostilanteen johtamisessa virallisella ja epävirallisella kontekstilla on merkitystä, kun puhutaan muutokseen liittyvästä sitouttamisesta ja viestinnästä. Tarkemmin ilmaistuna kyse on ihmisten johtamisesta erilaisissa konteksteissa. Muutoksen kohteina ovat erityisesti liitettävän kunnan henkilöstö, kuntalaiset, poliittiset päättäjät sekä johtavat viranhaltijat. Toki muutos koskettaa myös sulauttavaa liitoskumppania, sillä esimerkiksi henkilöstön siirtäminen pienemmästä kunnasta suuremman liitoskunnan palvelukseen aiheuttaa muutoksia myös uuden syntyvän kunnan eri hallintokunnissa. Nämä kaikki toimijat on saatava tietoisiksi muutoksesta ja sen vaikutuksista heti muutosprosessin alkuvaiheessa.

Muutokseen sitouttamisessa on tietyllä tapaa kyse muutoksen rationaalisten ja irrationaalisten piirteiden hallinnasta. Rationaalisen puolen sitouttaminen tapahtuu virallisemmassa ympäristössä, jota edustavat esimerkiksi yhdistymishallituksen kokoukset, erilaiset aikataulut sekä muutoksen johtaminen henkilöstön parissa. Tällöin muutokseen liittyvä sitouttaminen muodostuu päätöksenteon ja virallisemman tiedottamisen ympärille.

[...] Me on käyty kertomassa miten Porin koulutoimi toimii ja mitkä systeemit on ja miten meidän päivähoito pelaa ja miten se tulee pelaamaan Laviassa meidän näkökulmasta. Et tavallaan semmosta henkilökohtasta näkyvyyttä ja käyntiä siellä on tarvittu ja se on ehkä kaikkein parasta täs kohtaa. Et se on se välitön suora, jollon voidaan heittää kysymykset ja käydä sitä keskustelua.

Virallinen mukaan ottaminen tuo mukanaan aina tietynnäköset rajat. On virallinen kokous-/esityslista, puheenjohtaja, sihteeri. Mut epävirallinen osallistuminen tarkoittaa sitä, että jokainen uskaltaa avata suunsa ja sieltä puuttuu se virallisuus. Ja kaikki se mitä tuotiin esille, ni yhtään asiaa ei jätetty käsittelemättä.

Lavian kunnan työntekijöille ja asukkaille on tiedotettu muutoksesta järjestämällä erilaisia tiedotustilaisuuksia, joissa on esitelty kuntaliitokseen liittyviä asioita ja käyty liitokseen sekä sen vaikutuksiin liittyvää keskustelua. Näissä tilaisuuksissa hallintokuntien asiantuntijat ovat vastanneet muutostilanteen synnyttämiin kysymyksiin ja pelkoihin kasvotusten. Tämän lisäksi muutosviestiä on välitetty kuntalaisille eri kanavoiden kautta, sillä esimerkiksi paikallislehtien kirjoitukset, internetissä julkaistu kuntaliitosaineisto sekä erityisesti Porin kaupungin *Karhunpalvelus* -

henkilöstölehteen painettu Lavia-numero on vienyt tiedon muutoksesta jokaiseen lavialaiseen kotiin.

Siis siel [kuntalaistilaisuus Laviassa] oli meikäläinen ja sit oli meiän eri hallintokuntien asiantuntijoita eli se, et kun tämmöseen asiaan aina liittyy paljon pelkoja ja huhuja, niin siel pystytään sit kertomaan miten asiat todella ovat. [...] Ja sen takia se on hirveen tärkeä, et ei yksin se, et jaetaan pieneen kuntaan tällaista niin kun Karhunpalveluksen tyypistä lehtee, vaan myös se, et ollaan läsnä ja se semmonen keskustelukontakti ja niin kun asioitten kertominen. Et se oli hirveen tärkeä, et kun puhutaan päivähoidosta tai koulutuksesta, niin sillon et meiän sivistysjohtaja oli siellä paikalla, meiän vapaa-aikatoimenjohtaja oli siel paikalla ja hän kerto näistä, ja sit siel oli henkilö, joka tietää joukkoliikenteestä ja joukkoliikenteen taksoista.

Viestinnällähän on ollut tota erittäin suuri tuota rooli, että mä väitän et tääl aika paljon panostettiin tähän viestintään. [...] Et oli Porin kaupungin tämmönen henkilöstölehti, kun Karhunpalvelus ja tuota sit tehtiin tämmönen Karhunpalvelus teemanumero Lavia, joka sitten jaettiin Laviassa joka paikkaan. Eli siinä käytiin läpi niin kun näitä Porin kaupungin toimintoja ja Lavian toimintoja.

Yhtenä pidemmän aikavälin sitouttamiskeinona voidaan pitää Lavia-toimikunnan perustamista, josta mainitaan jo kuntien välisessä yhdistymissopimuksessa. Lavia-toimikunnan perustamisen tarkoituksena on ollut lisätä Lavian alueellista edustavuutta ja varmistaa lavialaisten vaikutusmahdollisuuksia Porin kaupungin päätöksenteossa. Toimikunnan tehtäviin lukeutuvat yhdistymissopimuksen toteutumisen valvominen, aloitteiden ja esityksien tekeminen Lavian aluetta koskevissa asioissa, alueen kehittämisen edistäminen ja seuraaminen, alueen toiminnan aktivoiminen sekä osallistuminen paikallisten tapahtumien, kansalaisten kuulemistilaisuuksien ja foorumeiden järjestämiseen. (Lavia-toimikunnan toimintaohje 2014.) Tämä Lavia-toimikunnan perustaminen nähdään muutoksen implementoinnin kannalta myönteisenä asiana, sillä se tulee toimimaan samalla viestinviejänä ja -tuojauna molempiin suuntiin.

[...] Tää saatiin tämä Lavia-toimikunta, no se on tosin Noormarkussakin jo, ja sille budjetti tai määräraha. Elikkä tänne perustetaan tai on perustettu Lavia-toimikunta, jolla on sitten niin kun tänne Poriin päin viestittämismahdollisuus ja se saa niin kun pitää ja hankkia tänne sitten virkamiehiä kuultavaksi ja sitä kautta viedään sitten kuntalaisten toiveita eteenpäin.

Virallisen kontekstin ohella myös epävirallisella kontekstilla on ollut suuri merkitys muutosprosessin johtamisen taustalla. Epävirallisen kontekstin rooli ilmenee sekä muutokseen liittyvässä viestin-

nässä että sitouttamisessa. Epävirallinen mukaan ottaminen ei aineiston valossa näyttäytyä niin muodollisena ja ennalta määrättyinä toimintana kuin virallisemmassa ympäristössä tapahtuva sitouttaminen. Tarkemmin sanottuna kyse on siis vapaamuotoisemmasta osallistumisesta, tutustumisesta ja ajatustenvaihdosta. Tällaista tilannetta eivät suoranaisesti ohjaa viralliset hierarkiat, vaan kyse on enemminkin muutostoimijoiden halukkuudesta informoida, sitouttaa ja rakentaa luottamusta.

Asioista kerrotaan just niillä nimillä, kun se on. Ja sitten valitsin kustakin hallinnon, kultakin hallinnon sektorilta, hallinnon alalta sellaset niin sanotut kellokkaat ja mielipidevaikuttajat ja tuota noin niin pidin heille erilaisia tilaisuuksia. Käytiin iltakahvilla ja välillä syömässä ja välillä vähän kalassakin ja muuta tällasta positiivista PR:ää ja tuota kerroin heille omia ajatuksiani... ...Ellet sää saa siitä organisaatiosta niitä, jotka kannattaa muutosta ni sen muutoksen läpi vieminen tulee olemaan pakko. Mutta jos nämä äänikellot, kellokkaat, näitä joita muut kuuntelee, ovat mukana, niin sillon siihen saadaan mielekkyyttä ja siitä saadaan aikaan ihan aito diskurssi.

[...]Se että mitä luottamushenkilöt sen sijaan on tehny, et me otettiin heidät heti mukaan. Esimerkiks kaupunginhallitus tai se yhdistymishallitus ni me ollaan kutsuttu heitä aktiivisesti ei pelkästään virallisiin juttuihin, mutta myös ollu vaiks Porin Päivän vastaanotto tai joku muu. Et ei me oo, me ollaan niin kun koettu heti, et heidän on hyvä olla siinä meidän mukana myös siinä muus arjes mikä politiikkaan, päätöksentekoon liittyy. Et sikäli voi minust sanoo, et ollaan ihan avosylin otettu vastaan. Meil oli tällainen elinvoimaseminaari heti alkusyksystä, ni kutsuttiin heiät mukaan.

Toki on huomioitava, ettei epävirallisen kontekstin merkitys nouse esiin kaikissa haastatteluissa ja toisaalta sitouttamisessa olisi saattanut olla myös parannettavaa. Lisäksi on otettava huomioon se, että kyse on melko pienestä liitettävästä kunnasta, jolloin todennäköisesti kunnan henkilöstön ja asukkaiden määrä on ollut helpommin hallittavissa kuin mitä se olisi esimerkiksi kunnassa, jossa asukkaita on vähintään kaksi tai kolme kertaa enemmän. Tällaisessa tilanteessa sitouttaminen vaatisi mahdollisesti vielä suuremman määrän resursseja ja ennen kaikkea aikaa. Pienen kunnan eduksi tällaisessa tilanteessa voidaan lukea se, että pienehkössä yhteisössä ihmiset tuntevat paremmin toisensa. Aineiston perusteella voidaan myös havaita, että pakkoliitos on ollut tarpeen hyväksyä liitettävässä kunnassa, jotta tulevalle kaupunginosalle ei tehtäisi vahinkoa.

No en mä tiä onko meitä nyt niin sit kauheesti siihen sitoutettu, mutta että kyl se vaan niin kun se porukka jotenkin niin kun on keskenänsä tullu siihen tulokseen,

että se on nyt niin kun pakko tavallaan se [pakkoliitos] hyväksyä, että on mahdollisuus edes jotain niistä palveluita tai niitä saada jäämään ja niistä voi neuvotella. Ja sitten jos sitä nyt ei niin ku tavallaan hyväksy, ni sillä ny sitten tehdään vaan hallaa sille kaupunginosalle.

Kuntaliitokseen liittyvään sitouttamiseen on vaikuttanut myös pienemmän liitoskunnan johtavien luottamuselinten liitoskannan jakautuminen eri liitoskuntavaihtoehtojen välillä. Tämä käy ilmi Lavian kunnanvaltuuston tekemästä Porin ja Lavian välistä kuntaliitosta koskevasta päätöksestä, joka kääntyi liitosvastaiseksi yhdellä äänellä. Äänestystuloksen marginaalinen ero on puolestaan tehnyt muutosjohtamiseen kuuluvasta sitouttamisesta haastavaa, sillä Laviassa on ollut vahvaa kannatusta myös Kankaanpään suuntaan. Useampaan liitoskantaan jakautunut kunnan sisäinen päätöksenteko asettaa muutosjohtamiselle haasteita, sillä tämä peilautuu väkisin myös kunnan omaan päätöksentekoon. Tällaisessa tilanteessa muutosjohtamisen voidaan nähdä olevan tasapainottelua erilaisten ideologioiden ja intressien välimaastossa, josta kuitenkin fokuksen tulisi olla suunnattuna kohti muutostavoitetta.

7.3 Muutoksen kiistanalaisuus ja sen hallinta

Muutosprosessit pitävät usein sisällään myös kiistan ääniä. Pakkoliitosprosessissa yksittäiset asiat ovat nousseet vastustuksen kohteiksi, mutta organisaatiotason laajuista vastarintaa ei pakkoliitospäätöksen jälkeen ole enää ilmennyt. Muutosvastarinnan taustalla näyttäisi aineiston perusteella olevan muutoksen irrationaalisia piirteitä eli tietynlaista pelkoa ja epävarmuutta tulevaisuutta kohtaan. Esimerkiksi kysymys palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta on yksi keskeinen epävarmuutta aiheuttanut tekijä. Tämä on ymmärrettävää, sillä Laviassa vanhusväestö kasvaa voimakkaasti, joten tällaisessa tilanteessa etenkin palvelujen saavutettavuuden merkitys korostuu. Lisäksi Porin ja Lavian välinen etäisyys on noussut huolenaiheeksi satunnaisissa johdon ja henkilöstön välisissä keskusteluissa. Toisaalta pakkoliitoksen nähdään tarjoavan liitettävän kunnan asukkaille myös hyviä asioita, joita ovat esimerkiksi alhaisempi kunnallisveroprosentti sekä joukkoliikenteen tuomat edut.

Siellä sanotaan, että se saatavuus, mutta myös saavutettavuus pitäis olla demokratian perusasioita. No nyt meillä on se saatavuus, varmaan me saadaan ne palvelut, mut miten me saavutetaan ne. Se on se kysymys.

[...] Jos mietitään että mikä välitön hyöty siit [pakkoliitoksesta] on Lavian kaupunginosas asuville ni tietenkin tää verorasitus eli toi kunnallisveroprosentti on alhaisempi täällä [Porissa] ja kiinteistövero on joltakin osin voi olla vähän kalliimpi. Sit he pääsee esimerkiks joukkoliikenteen taksojen piiriin eli eihän se pakkoliitoskaan niin kun, kyllähän siinä hyviä asioita aina on.

Konkreettisimpana esimerkkinä muutosvastarinnan ilmenemisestä voidaan pitää lavialaisen Alus-Niemenkylän asukkaiden Porin kaupungille esittämää osakuntaliitosvaatimusta, joka koski mainitun kylän liittämistä Kankaanpäähän Porin sijaan. Perusteena osakuntaliitokselle on pidetty sitä, että kylän palvelujen järjestäminen olisi helpompaa yhdessä Kankaanpään kanssa ja palvelut olisivat näin kylästä katsottuna lähempänä. Kankaanpään kaupunki on tahollaan kannattanut osakuntaliitosta, kun puolestaan Porin kaupunginvaltuusto on lausunut osakuntaliitosta vastaan. Aineiston perusteella osakuntaliitoksen puoltaminen suuremman liitoskumppanin näkökulmasta ei ole ollut perusteltua ja se saattaisi hankaloittaa myös mahdollisia tulevia pakkoliitosprosesseja.

[...]Sittenhän kun näitä tulevii pakkoliitoksii tulee, niist tulee hankalii prosesseja, kun sieltä ruvetaan joka kulmasta napsimaan sitten, et meidän porukkaa joka siellä häärää jotain muuta kuntaa, ni me halutaanki tonne ja se, niist tulee sit hallitsemattomia prosesseja.

Toisaalta muutosvastarinta kertoo aineiston perusteella siitä, että sen ilmenemisen myötä tehtyjä asioita opitaan myös perustelemaan. Tietynasteinen muutosvastarinta näyttäisi kuuluvan kuntaliitosprosessiin olipa kyseessä sitten lähtökohdiltaan vapaaehtoinen tai pakotettu liitos. Lisäksi muutosvastarinta merkitsee osittain välittämistä, sillä kyse on halusta vaikuttaa toiminnan suuntaan. Mikäli muutosvastarintaa ei muutosprosessin yhteydessä lainkaan esiintyisi, saattaisi se olla samalla merkki hyvin valtaperusteisesta johtamisesta. Kuntaliitokseen liittyvää välittämistä ilmentää Lavian kunnanvaltuuston tekemä lukion lakkauttamispäätös, jonka todetaan olleen päättäjille kipeä asia.

[...] Et se kuitenkin näyttää myös sen, että ne ihmiset niin kun välittää siitä mitä tapahtuu ja haluu vaikuttaa siihen mitä tapahtuu. Et se on niin kun huomattavasti parempi, ku se et jossei sitä muutosvastarintaa ole, ni sit tulee vähän semmonen et ihmiset on ihan niin kun lyöty ja alistettui, ettei ne, ei ne niin ku viitti vaikuttaa.

[...] Sitten lähinnä tää Suomelan koulun, lukion, kohtalo ni se oikeastaan tuli jo tässä selvitysmiehen ja valtioneuvoston päätökses, et Suomelan lukio, Lavian valtuuston täytyy lopettaa lukio. Sehän oli meille tietysti kaikista pahin asia ja se oli ikävä, et se pantiin juuri sinne sillä tavalla, että Lavian valtuusto päättää.

Se olis ollu suoraan, että valtioneuvosto päättää sen, että lukio lakkautetaan, mut kyllä se täällä tehtiin sit.

Muutosvastarintaa on osattu myös hallita liitosprosessin aikana. Hallintakeinoja ovat olleet muutokseen liittyvän viestinnän lisäksi yhdessä käyty keskustelu eri toimijoiden välillä sekä henkilöstön kuunteleminen ja informointi. Yhdessä aineiston haastattelussa nousee esiin se, että muutosjohtamisen tulee tapahtua ihmisten parissa, eikä ylhäältäpäin sanelemalla. Keskeistä sulautuvan kunnan muutosjohtamisessa onkin ollut se, että jokaiselle henkilöstön jäsenelle on tarjottu mahdollisuus tuoda anonyymisti esiin huolensa ja toiveensa kuntaliitokseen liittyen. Muutosvastarintaan pureutuvan hallinnan parannuskohteeksi nousee samaisessa haastattelussa sulautuvan kunnan henkilöstön ja päättäjien kierrättäminen sulauttavassa kunnassa. Haastateltavan mukaan tämä käytäntö voisi toteutuessaan leikata loputkin muutosvastarinnasta. Toisaalta yksi haastateltavista puolestaan näkee, että hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttaminen saattaa kärsiä pakkoliitostilanteessa, sillä tiukka aikataulu määrittää vahvasti muutoksen implementointia.

Minkä avoimemmin ja minkä useammin informoit sen parempi. Ja muutosjohtajilta vaaditaan itsensä likoon laittamista siten, et tää ei mee virkamiesmäisellä asenteella. Täs täytyy olla ihminen ihmisten kanssa, ihminen ihmisten joukossa ja täytyy hyväksyä se tosiasia, että on voimakkaita mielipiteitä, jotka vastustaa kuntaliitosta. Ja se että millään tavalla niin kun diskrimineerata niitä ihmisiä, jotka on erimieltä tai vähätellä heidän mielipiteitään, niin se ei onnistu, vaan et heitä täytyy kuunnella ja sitten jos on jotain viisasta sanottavaa, joka vois heidän tuskaansa lievittää, niin se sanotaan.

Niin ni tavallaan et se aikataulu, sil se täytyy viedä läpitte on sitä vastarintaa vaik kuinka paljon, et siin ei oo niin, mut että se sen vastarinnan hoitaminen ja tavallaan niin ku semmosen hyvän henkilöstöpolitiikan tekeminen, niin se heikkenee tässä. Et henkilöstöpolitiikka kärsii tämmösessä tilanteessa.

Yhteenvetona pakkoliitosprosessin aikaisesta muutosvastarinnasta voidaan todeta, että se on ollut laajuudeltaan melko vähäistä. Muutosvastarinnan taustalla näyttää olevan kuntaliitoksille tyypillisiä aiheita, joita edustavat kysymykset palvelujen turvaamisesta sekä uuteen toimintaympäristöön sopeutumisesta. Toisaalta kyse voi olla myös siitä, että lyhyessä liitosprosessissa ei ehdi nousta niin suurta vastarintaa, koska muutoksessa fokus kiinnittyy uuden kunnan toiminnan kannalta keskeisten asioiden kuntoon saattamiseen. Muutosvastarinnan hallinta puolestaan rakentuu aineiston perus-

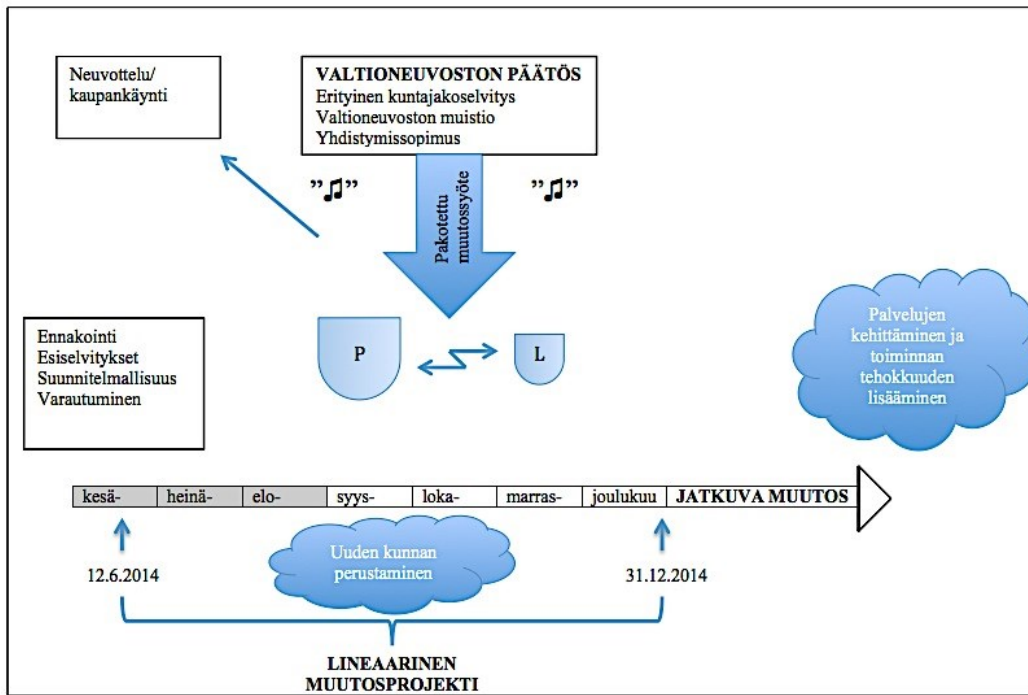
teella tiedottamisen ja vuorovaikutuksen varaan. Kyse on siis avoimesta vuorovaikutuksesta, jossa tehdyille päätöksille esitetään rationaalisia perusteita.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä kvalitatiivisessa tapaustutkimuksessa on tarkasteltu Porin kaupungin ja Lavian kunnan välisen pakkoliitosprosessin johtamista muutosjohtamisen näkökulmasta. Tutkimukseen kerätyn haastatteluaineiston avulla on pyritty selvittämään, mitä pakkoliitosprosessin johtaminen merkitsee muutosjohtamisen kannalta ja minkälaisia vaikutuksia tällaisella pakolla toteutetulla kuntaliitoksella on muutosjohtamisen näkökulmasta. Empiirisen aineiston tukemana tällä tutkimuksella on yritetty ymmärtää pakkoliitosprosessin johtamiseen liittyviä käytäntöjä ja mahdollisia liitosprosessin toteuttamiseen sisältyneitä haasteita. Tässä luvussa vastataan tutkimuksen alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin ja kytketään löydöksiä aikaisempaan teoretietoon. Luvussa kuvataan myös kuntaliitosprosessia ulkoisen pakon kontekstissa (ks. kuvio 13) sekä esitetään teoreettinen jäsennys pakotetun muutoksen haasteista ja niiden hallintakeinoista (ks. kuvio 14).

8.1 Ulkoa asetettu pakko asettaa raamit muutoksen johtamiselle

Pakkoliitostilanteessa muutosprosessin käynnistäjänä toimii ulkoa tuleva pakotettu muutossyöte, joka sisältää ”nuotit” muutoksen läpiviemiselle. Tässä yhteydessä nuoteilla tarkoitetaan valtioneuvoston päätöstä ja sen oheen liitettyjä erityistä kuntajakoselvitystä, valtioneuvoston muistiota sekä kuntien välistä yhdistymissopimusta. Nämä kyseiset muutosnuotit luovat muutosprosessin johtamiselle perustan, jota kuntaliitoksen implementoinnissa tulee noudattaa. Kuviossa 13 on kuvattu pakotettua muutosprosessia muutoksen ajallisessa viitekehyksessä. Kuvion laatimisessa on käytetty apuna Stenvallin et al. (2007, 24) esittämää jakoa muutoksen ajallisista ulottuvuuksista.



Kuvio 13. Kuntafuusio ulkoisen pakon kontekstissa.

Pakkoliitoksen yhteydessä muutoksen kohteina ovat olleet henkilöstön käyttäytymisen ja pyrkimysten ohella organisaation prosessit, toimintakäytännöt ja toimintaan liittyvät järjestelmät. Tutkimuksen mukaan tämä tulee ilmi etenkin henkilöstön ja poliittisten päättäjien integroimisena osaksi Porin kaupungin toimintaa. Aineiston perusteella voidaan todeta, että kyse on ollut syvällisen muutoksen johtamisesta. (vrt. Senge et al. 1999.) Lisäksi tarkasteltava muutos voidaan luokitella reaktiiviseksi muutokseksi, johon on täytynyt reagoida pakon alaisena. Muutoksen reaktiivista luonnetta ilmentää hyvin se, että pienemmän liitoskumppanin kohdalla pakkoliitokseen ei oltu ennalta valmistauduttu. Toisaalta suurempi liitoskumppani oli varautunut tulevaan muutokseen perustamalla projektiorganisaation ja laatimalla projektisuunnitelman jo ennen pakkoliitospäätöstä, joten muutos on sisältänyt myös ennakointia. (vrt. Haveri & Majoinen 2000; Lämsä & Hautala 2005.)

Pakotettu muutossyöte jättää poliittisen kaupankäynnin kuntaliitosprosessin taka-alalle. Käytännössä kyse on siitä, että pakkoliitostilanne ei velvoita liitososapuolia käymään kauppaa. Yksi syy kaupankäynnin puuttumiselle on myös se, että kuntaliitoksen taustalla on selkeä valtioneuvoston päätös, joka tulee panna täytäntöön. Toki on huomioitava, että kuntaliitosprosesseissa poliittinen kaupankäynti ja neuvottelut ajoittuvat tavallisimmin yhdistymissopimuksen laatimisen yhteyteen, eivätkä niinkään liitosprosessin implementointivaiheeseen. Kuntaliitoksiin liitetty ostaminen onkin siis yhdistetty usein osaksi sopimusneuvotteluja. (vrt. Haveri & Majoinen 2000, 77.) Tällöin

kuntaliitosprosessin aikaisemmissa vaiheissa tehty kaupankäynti konkretisoituu nimenomaan tehdyissä sopimuksissa (Airaksinen et al. 2012, 58). Toisaalta tätä poliittisen kaupankäynnin puuttumista ilmentää pakkoliitostilanteessa juuri Porin ja Lavian välisen yhdistymissopimuksen luonne, sillä se ei tarjoa myönnytyksiä kummallekaan osapuolelle. Tutkimuksen perusteella johdantoluvussa esittämäni esioletus kaupankäynnin korostuneesta roolista pakkoliitostilanteessa ei näin saa tukea aineistolta, sillä kaupankäyntiä ei liitosprosessin yhteydessä juurikaan tapahdu.

Yhdistymishallituksen lähes yksimielisesti tekemät päätökset puolestaan ilmentävät päätöksentekoprosessiin sisältyvää neuvottelua ja konsensus-päätöksentekoa. Oman sävynsä kuntafuusioon liittyvälle päätöksenteolle antaa kuitenkin kysymykset liitettävän kunnan edustajien painoarvosta yhdistymishallituksen kokouksissa sekä esiin noussut käsitys pienen kunnan joutumisesta muutosvirran ajopuuksi. Kyse on ollut siis sekä suoraviivaisesta päätöksenteosta että muutosprojektin lineaarisesta etenemisestä, jossa valtioneuvoston päätös on toiminut muutosprojektin mandaattina. Tutkimuksen perusteella muutosprojektiin sisältyvän päätöksenteon voidaan todeta jakautuvan siis valtaperusteisen ohjaavuuden sekä edustuksellisen osallistumisen välimaastoon (vrt. Buchanan & Badham 2008, 250).

Tutkimuskohteena olevaa pakkoliitosprosessia voidaan kuvata jatkuvaksi muutokseksi, jonka sisältä on löydettävissä lineaarisesti etenevä muutosprojekti. Tämä projekti ulottuu käytännössä aina pakkoliitospäätöksestä kuntaliitoksen voimaantulomomenttiin saakka. (vrt. Stenvall et al. 2007.) Muutosprojektia voidaan kuvata aikajänteeltään verrattain nopeaksi, sillä esimerkiksi pakkoliitospäätöstä seurannut kesälomakausi on entisestään lyhentänyt muutoksen implementointiin käytettyä aikaa. Tällöin varsinaisen muutoksen toteuttamiseen on jäänyt käytettäväksi vain kuukausia. (vrt. Stenvall & Virtanen 2007.) Tätä aikahorisonttia on hahmotettu edellä esitetyssä kuviossa harmaaksi alueeksi väritetyillä kuukausilla. On kuitenkin huomioitava, että osa muutostoimijoista on valmistellut muutosprosessin läpivientä kesälomiensa kustannuksella, joten tästä syystä kesäkuukausia ei voida rajata kokonaan pois muutoksen implementointiin liittyvästä aikajänteestä. Porin ja Lavian välisen yhdistymishallituksen ensimmäinen kokous on pidetty 14.7.2014, joten kuntaliitokseen liittyvälle päätöksentekoprosessille on jäänyt aikaa alle puoli vuotta.

Tutkimusaineiston perusteella ulkoa tuleva pakko ei jätä liitosprosessin toteuttamiselle niin paljon liikkumavaraa kuin vapaaehtoisempi kuntaliitosselvitys. Tämä tarkoittaa sitä, että suurempi liitoskumppani määrittää muutoksen suunnan ja pääosin vastaa pienemmän kunnan sulauttamisesta. Toisaalta kyse on myös vallankäytöstä, joka ohjaa suurempien päätösten tekemistä (vrt. Pfeffer

1992; Buchanan & Badham 2008). Lisäksi kuntien välisessä fuusiossa erilaisten kulttuurien kohtaaminen ilmenee pienemmän liitoskumppanin päätöksentekijöiden integroitumisena uusiin toimintakäytäntöihin, jolloin aikaisemmat *ryhmäkokemuksen opitut tulokset* tulevat haastetuiksi (vrt. Schein 1987). Tämä voidaan mieltää poisoppimiseksi aikaisemmista kokous- ja päätöksentekokäytännöistä sekä uusien toimintamallien omaksumiseksi osana yhdistymishallituksen toimintaa.

Tutkimuksen perusteella pakkoliitostilanteen johtaminen merkitsee siis muutosjohtamisen kannalta erityisesti sitä, että tarpeelliset päätökset tulevat tehdyiksi ja kuntaliitos tulee toteutetuksi sille asetetussa aikamääreessä. Samalla kyse on valtioneuvoston päätöksen noudattamisesta ja täytäntöönpanosta. Pakkoliitostilanteen johtaminen puolestaan edellyttää muutosjohtamiselta tietynlaista jämäkkyyttä eri muutostöimenpiteissä. Tämän lisäksi muutokseen liittyvä aikataulukiire tekee muutosprojektista valtaohjautuneen, eikä projektin voida nähdä ottaneen varsinaisia taka-askelia matkalla kohti muutostavoitetta eli kuntien yhdistymistä (vrt. Lewin 1947; Kotter 1996; Burke 2008, 13).

Pakkoliitosprosessista on löydettävissä erityisesti kaksi eri muutosvaihetta, jotka ovat *muutossuunnitelma ja sen kommunikoiminen* sekä *muutoksen toteuttaminen*. Muutoksen toteuttamista on ohjannut sekä käskyvaltasuhteiden käyttäminen että organisaation ihmisten sitouttaminen osaksi muutosprosessia. Muutoksen ensimmäinen vaihe eli *muutostarpeen esiintuominen* puolestaan ajoittuu muutosprosessin varhaisempaan vaiheeseen, liitosselvitysten yhteyteen, joten se ei nouse aineistossa juurikaan esiin. Lisäksi muutosprosessin viimeinen vaihe eli *muutoksen vakiinnuttaminen* ei korostu aineistossa. Tämä saattaa johtua siitä, että tutkimuksen haastatteluajan kohta ajoittuu heti pakkoliitoksen voimaantumisen jälkeisille kuukausille. (vrt. Haveri & Majoinen 2000, 42–44.)

8.2 Pakkoliitosprosessin moniulotteinen muutosjohtaminen

Pakolla toteutetusta organisaatiomuutoksesta on löydettävissä joitakin haasteita, joita pakkoliitoskonteksti asettaa muutoksen johtamiselle. Samassa yhteydessä voidaan erottaa myös tiettyjä hallintakeinoja, joilla näihin haasteisiin on vastattu. Aineiston perusteella luokitellut hallintakeinot ovat olleet tärkeitä muutoksen onnistumisen kannalta. Kuviossa 14 on kuvattu

muutosjohtamisen asettumista haasteiden ja hallintakeinojen välimaastoon, jota raamittaa myös valtioneuvoston tekemä pakkoliitospäätös sekä kuntien välinen yhdistymissopimus.

Valtioneuvoston tekemä pakkoliitospäätös		
Pakkoliitoksen asettama haaste	Muutosjohtaminen pakkoliitostilanteessa	Hallintakeino
Pienen kunnan sulauttaminen nopeassa tahdissa		Aikaisempi liitoskokemus ja sen pohjalta tapahtunut oppiminen sekä toimintakäytäntöjen modifiointi / yhteistyö
Muutoksen kohtaama vastustus		Keskustelu, tiedottaminen, viestintä
Henkilöiden sitouttaminen muutokseen		Virallinen ja epävirallinen yhteistoiminta ja vuorovaikutus
Muutoksen lyhyt aikajänne ja nopea muutosvauhti		Muutoksen ennakointi ja välitön reagointi pakkoliitospäätökseen
Kuntien välisten toimintojen ja tietojärjestelmien integrointi ja tarpeellisten päätösten tekeminen		Jämäkkyys ja faktojen perusteinen johtaminen
Henkilöstön integraatio ja johtaminen		Henkilöstön keskuudessa tapahtuva johtaminen ja valmiiden toimintamallien antaminen
Kuntien välinen yhdistymissopimus		

Kuvio 14. Pakotetun organisaatiomuutoksen haasteet ja niiden hallintakeinot.

Pakkoliitosprosessin johtamisessa korostuu erityisesti oppimisen merkitys aikaisemmasta Porin ja Noormarkun välisestä kuntaliitoksesta. Lisäksi muutosprosessista on löydettävissä piirteitä organisaation *uusiutumisesta*. Tällaisessa suuressa organisaatiomuutoksessa kyse on strategisesta ja reaktiivisesta muutoksesta, jota on johdettu nopeassa aikataulussa. (vrt. Nadler & Tushman 1994.) Muutosjohtaminen on ollut luonteeltaan vahvaa ja se on pitänyt sisällään monenlaisten asiakokonaisuuksien hallintaa. Kyse on siis hyvin moniulotteisesta johtamisesta, jossa muutostoimijat tasapainottelevat toimintaympäristön, asiakokonaisuuksien ja ilmapiirin johtamisen välimaastossa. (vrt. Baker 2007.)

Pakkoliitoksessa johtamisen kohteina ovat olleet sekä asiat että ihmiset. Erityisesti yhdistymishallituksen päätöksenteon voidaan nähdä ilmentävän asiajohtamista, sillä kyse on ollut uuden kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä. Lisäksi erilaisten rakenteiden ja tietojärjestelmien hallinta, budjetointi sekä lukuisten asiakirjojen yhdistäminen ja tarkistaminen ovat kuuluneet asiajohtamisen kenttään. Molempien liitoskuntien on täytynyt samalla vastata myös siitä, että kuntien muut toiminnot ja prosessit pysyvät käynnissä koko muutosprosessin ajan. (vrt. Kotter 1996; Lämsä & Hautala 2005.)

Muutosprosessin johtamisessa keskeiselle sijalle nousee ihmisten johtaminen. Esimerkiksi yhdistymishallituksen myöntämä puhe- ja läsnäolo-oikeus valtuustojen puheenjohtajistoille on tulkittavissa ihmisten johtamiseksi, sillä tällä on pyritty rakentamaan luottamusta eri toimijoiden välille. Ihmisten johtamista on ollut myös johdon ja henkilöstön välinen vuorovaikutus sekä poliittisten päättäjien ja kunnan asukkaiden informointi. (vrt. Kotter 1996.) Toisaalta yhdessä haastattelussa muutosjohtamisen parannuskohteeksi esitetään sulautuvan kunnan henkilöstön ja poliittisten päättäjien kierrättämistä sulauttavassa kunnassa. Tämä voisi olla hyödyllinen käytäntö, jos ajatellaan mahdollisia tulevia pakkoliitosprosesseja, joiden implementointi täytyy toteuttaa nopeassa tahdissa.

Ihmisten johtamisessa korostuu myös virallisessa ja epävirallisessa toimintaympäristössä tapahtunut sitouttaminen, joka voidaan nähdä yhdeksi keskeiseksi johtamisen välineeksi. Sitouttamisessa kyse on ollut muutokseen liittyvän tiedon välittämisestä eri toimijoille erilaisissa ympäristöissä ja erilaisen toiminnan parissa. Aineiston perusteella päätöksentekijöiden sitouttamisessa olisi kuitenkin voinut olla vielä parannettavaa. Muutoshankkeen johtamisen ja sen onnistumisen kannalta on kuitenkin hyvin keskeistä saada muutoksen kohteina olevat henkilöt sitoutumaan muutokseen (ks. Merilä 2008, 68).

Nopeasta muutosvauhdista johtuen pakkoliitostilanteessa voi tulla eteen tilanteita, joissa joudutaan antamaan selkeitä ”käskyjä” siitä, miten jatkossa toimitaan. Tämä saattaa haastaa hyvän henkilöstöpolitiikan toteuttamisen, sillä aikaa erilaisten toimintakäytäntöjen punnitsemiselle ei ole. Henkilöstöjohtamisen on kuitenkin todettu olevan yksi hyvin keskeinen osa muutosjohtamista, joten pakkoliitostilanne luo paineen myös tälle saralle. (vrt. Juuti & Virtanen 2009, 160–161.) Muutosta on johdettu sulautuvassa kunnassa ihmisten keskuudessa. Tätä puoltavat kunnan asukkaille ja henkilöstölle järjestetyt tilaisuudet, joissa on käyty läpi muutoksen vaiheita ja vaikutuksia. Tilaisuuksilla on myös pyritty vastaamaan muutoksen synnyttämään irrationaalisuuteen sekä anta-

maan tietoa tulevasta. Ihmisten parissa toimimisen voidaan todeta olevan muutosjohtamisen kannalta merkittävää, sillä muutosta ei tulisi johtaa kaukaa (ks. Juuti & Virtanen 2009, 146).

Muutokseen liittyvällä viestinnällä on ollut suuri merkitys pakotetun muutoksen johtamisessa. Tutkimuksen mukaan viestinnässä on onnistuttu hyvin, sillä viestintää on osattu harjoittaa eri keinoin. Pakkoliitosta koskevaa tietoa on välitetty liitettävän kunnan sisälle eri muutostoimijoiden toimesta. Tästä kertoo esimerkiksi se, että yhdistymishallituksen jäsenet sekä puhe- ja läsnäolo-oikeuden omanneet henkilöt ovat voineet välittää tietoa laajemmin, eikä tiedonkulku ole ollut ainoastaan muutamien henkilöiden varassa. Lisäksi hallinnossa toimineet yhteiset viranhaltijat ovat välittäneet viestiä molempiin liitoskuntiin ja sulautuvan kunnan johdolla on ollut laaja vastuu oman kunnan sisällä tapahtuneesta informoinnista. Aineiston perusteella kasvokkain tapahtuvasta viestinnästä ovat vastanneet myös työyhteisöjen esimiehet, joita ei ole kuitenkaan haastateltu tähän tutkimukseen. Pakkoliitostilanteeseen sisältyneessä muutosviestinnässä voidaan todeta olleen kyse dialogisuuden ja vuorovaikutuksen edistämisestä eri toimijoiden välillä (vrt. Stenvall & Virtanen 2007, 66–67).

Muutosviestintä on ollut luonteeltaan avointa, sillä kaikki kuntaliitosaineisto on ollut nähtävillä Porin kaupungin internetsivuilla. Lisäksi *Karhunpalvelus-lehden* erikoisnumero voidaan lukea muutosviestinnän keinoksi, sillä se on jaettu Laviassa jokaiseen talouteen. Pakkoliitosprosessiin sisältyneestä muutosviestinnästä on löydettävissä Kleinin (1996) esittämän viestintästrategian kaksi ensimmäistä vaihetta eli viestintä muutoksen *vapauttamis- ja muutosvaiheessa*. Muutokseen liittyvien ohjeiden antaminen ja henkilöstön sekä kuntalaisten tiedottaminen muutoksen etenemisestä ovat olleet keskeisiä viestinnän sisältöjä. *Vakauttamisvaiheen* viestintää eli tiedottamista muutoksen onnistumisesta ei sen sijaan ole löydettävissä tutkimusaineistosta. Tätä selittää tutkimuksen ajallinen tarkasteluväli, joka keskittyy vain muutosprosessin implementointiin.

Pakkoliitosprosessissa on kohdattu myös muutosvastarintaa. Muutokseen sisältyvä vastarinta on aineiston perusteella pitänyt sisällään ideologisuutta ja tietynlaista muutoshaluttomuutta. Toisaalta muutosvastarinnan taustalla ovat olleet kysymykset palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta sekä pidentyneistä työmatkoista. Periaatteessa kyse on siis *status quon* järkkymisestä eli totuttujen toimintatapojen muuttamiseen liittyvästä vastustuksesta (vrt. Paton & McCalman 2008, 52–53). Muutosvastarinta ei kuitenkaan ole ollut pakkoliitosprosessissa laajaa ja sitä on osattu hallita verrattain hyvin. Suurin muutosvastarinnan ilmenemismuoto on ollut Laviassa sijaitsevan Alus-Niemenkylän halu tehdä osakuntaliitos Kankaanpään kaupungin kanssa. Tässäkin yhteydessä

vastarinnan taustalla on ollut kyse kylän sijaintitekijöistä ja luontevammasta asiointisuunnasta. Avoin viestintä ja tiedottaminen ovat olleet merkittävässä rooleissa muutosvastarinnan hallinnassa, sillä niiden avulla on vastattu tiedon puutteeseen. Muutoksen kiistanalaisuuteen kohdistuneessa hallinnassa voidaan nähdä olevan kyse Galpinin ja Herndonin (2007, 70) esittämän muutosvastarintapyramidin alimmasta tasosta. Muiden vastarintapyramidin tasojen löytäminen vaatisi tuekseen tarkempaa haastatteluaineistoa sekä esimies- että työntekijätasolta.

Pakkoliitosprosessin johtaminen on hyvin monisäikeinen kokonaisuus, joka eroaa vapaaehtoisesta kuntaliitoksesta etenkin muutosten aikahorisontteja verrattaessa. Lisäksi *pakko* tuo kuntafuusioprosessiin uuden ulottuvuuden, koska käytännössä kyse on jonkun muun tekemästä päätöksestä, jonka täytäntöönpano jää kuntien vastuulle. Tällainen muutosprosessi sisältää tiukat reunaehdot, joiden sisässä muutos tulee viedä läpi. Käytännössä pakkoliitos siis mahdollistaa myös sanelupolitiikan käyttämisen, sillä kumpikaan osapuoli ei voi enää pakkoliitospäätöksen jälkeen perääntyä kuntaliitoksesta. Tällöin suuremmalle kunnalle jää suurempi vastuu sekä sulauttamisesta että toimintakäytäntöjen juurruttamisesta.

8.3 Pohdintaa ja ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi

Tutkimuksen mukaan pakkoliitosprosessin implementoinnissa on onnistuttu hyvin, vaikka kuntafuusion toteuttamiseen käytetty aika on ollut varsin lyhyt. Yhteenvetona tutkimustuloksista voidaan esittää, että pakkoliitoskonteksti tekee muutosjohtamisesta *suoraviivaista* valtioneuvoston antaman pakkoliitospäätöksen täytäntöönpanoa, jota ohjaa muutosprosessin *nopeus*. Tällaisessa kuntafuusiossa joudutaan toisinaan antamaan valmiita toimintamalleja, joihin sulautuvan kunnan toimijoiden on sopeuduttava. Pakkoliitos asettaa kuntaliitokseen liitetyn neuvottelu- ja kaupankäyntikulttuurin tiukempiin raameihin, sillä ulkoa tuleva pakotettu muutossyöte tarkoittaa sitä, että kuntafuusio tulee toteutumaan joka tapauksessa. *Aikaisempi kuntaliitoskokemus* ja sen myötä tapahtunut *oppiminen* ovat muutosjohtamisen onnistumisen kannalta merkittäviä tekijöitä. Voidaankin esittää, että aikaisemmalla liitoskokemuksella on muutosjohtamisen näkökulmasta suuri merkitys tilanteessa, jossa pienempi kunta sulautetaan nopeassa tahdissa.

Pakkoliitosprosessin johtamisessa korostuu *viestinnän merkitys ja avoin tiedottaminen*. Tutkimuksen perusteella muutoksen kohteena olevia henkilöitä tulee myös sitouttaa muutokseen sekä *virallisessa että epävirallisessa toimintaympäristössä*. Tämä toimii samalla osana luottamuksen rakenta-

mista. Toisaalta aineistosta nousee esiin myös ristiriitaisia näkemyksiä sitouttamisesta. Tästä huolimatta voidaan todeta, että muutosjohtamisen näkökulmasta pakkoliitospäätös edellyttää johdolta *nopeaa reagointia* ja implementointiprosessin välitöntä käynnistämistä.

Tutkimustulokset osoittavat, että pakotetun ja vapaaehtoisen kuntafuusion implementoinnista on löydettävissä eroja. Tässä tutkimuksessa saadut tulokset voivat toimia apuna muutosjohtajille, jotka vastaavat vapaaehtoisten tai pakotettujen kuntaliitosprosessien johtamisesta. Lisäksi tutkimus antaa luottamushenkilöille tietyn käsityksen pakotettuun kuntaliitosprosessiin liittyvästä päätöksentekoprosessista. Tutkimus tarjoaa virikkeitä hyväksi todetuista käytännöistä, mutta samalla se haastaa pohtimaan joitakin pakkoliitostilanteeseen sisältyneitä haasteita. Pakkoliitoskontekstin haastavuutta ilmentää tutkimusaineistossa korostunut näkemys siitä, että kunnissa tulisi hyvissä ajoin havaita talouden negatiivinen kehitys ja ryhtyä ajoissa tekemään vapaaehtoisia kuntaliitosselvityksiä. Yksinkertaistettuna pakkoliitosta ei nähdä kummankaan osapuolen kannalta hyvänä vaihtoehtona.

Tutkimustuloksiin on kuitenkin suhtauduttava tietyllä kriittisyydellä. Tulokset muodostuvat kahdeksasta haastatteluaineistosta, joiden perusteella tutkimuksen tekijä on muodostanut analyysin. Tutkimuksen tekijällä ei ole suoria siteitä kumpaankaan kohteena olevaan liitoskuntaan, joten tutkimuksella on pyritty objektiiviseen kuvaukseen kohdeilmioista. Tuloksia arvioitaessa on huomioitava myös se, että tutkimushaastattelut on toteutettu lähes heti kuntaliitoksen voimaantulon jälkeen, mikä on saattanut vaikuttaa haastateltavien vastauksiin. Lisäksi haastatteluajankohta on mitä ilmeisemmin vaikuttanut siihen, että muutokseen kuuluva *vakiinnuttamisvaihe* jää aineiston valossa pimentoon. Tämä johtune siitä, että muutoksen vakiinnuttaminen on todennäköisesti ollut haastatteluhetkellä vasta käynnissä. Toisaalta valittua haastatteluajankohtaa on mahdollista puolustaa sillä, että kuntaliitosprosessi on todennäköisesti ollut haastateltavilla tuolloin vielä tuoreessa muistissa, koska muutosprosessista ei ole ehtinyt kulua liikaa aikaa.

Tutkimustulosten hyödynnettävyyttä arvioitaessa on muistettava, että jokainen fuusioprosessi on aina omanlaisensa. Tästä syystä ei voida yksiselitteisesti esittää, että tutkimuksen tulokset pätsivät kaikissa kuntafuusioissa. Tutkimuksessa esitetty teoreettinen jäsenitys pakotetun muutoksen haasteista ja niiden hallintakeinoista tarjoaa kuitenkin välineen lähestyä pakon kontekstissa tapahtuvaa muutosta. Tämän lisäksi tutkimustulokset voivat toimia muutosjohtamista ja kuntaliitoksia koske-

van kriittisen keskustelun herättäjinä. Samalla ne antavat hyvän perustan aihetta koskevalle jatkotutkimukselle.

Tämän tutkimuksen tarkastelunäkökulmana ovat olleet johdon näkemykset ja kokemukset muutosprosessista. Tutkimus jättää pakkoliitostutkimuksen taustalle vielä useita avoimia kysymyksiä, joita olisi mahdollista lähestyä jatkotutkimuksen avulla. Yhtenä jatkotutkimusaiheena voisi tutkia sulauttavan ja sulautuvan kunnan työntekijöiden kokemuksia pakkoliitostilanteen tuomista muutoksista jollakin tietyllä toimialalla. Tutkimuksessa voisi tarkastella esimerkiksi sitä, minkälaisena työntekijät kokevat pakkoliitoksen tuomat muutokset työyhteisössä ja minkälaisia pelkoja muutostilanteeseen mahdollisesti sisältyy. Jatkotutkimuksessa voisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, mitä maaseutumaisesta toimintaympäristöstä siirtyminen suuremman kaupungin työympäristöön merkitsee työntekijän näkökulmasta. Tästä tulokulmasta mielenkiintoisen tekee oletus siitä, että suuremmassa kaupungissa mitataan todennäköisesti työn tuottavuutta ja tehokkuutta paljon yksityiskohtaisemmalla tasolla kuin pienemmässä kunnassa. Luoko tämä esimerkiksi pelkoa muutosta kohtaan? Toisaalta pienemmässä kunnassa voi puolestaan olla enemmän moniosajia, joiden vastuulla on ollut usein laajemman tehtäväkentän hoitaminen. Keskeinen kysymys onkin se, pystytäänkö näiden henkilöiden osaamista hyödyntämään kuntaliitoksen jälkeen riittävällä tasolla.

Toinen jatkotutkimusaihe voisi olla pakkoliitosprosessin tutkiminen Tarvasjoen ja Liedon välisessä kuntafuusiossa. Edellä mainittu kuntafuusio on ollut lähtötilanteeltaan hieman toisenlainen, sillä liitettävä kunta eli Tarvasjoki on puoltanut kuntaliitosta, mutta sulauttava kunta eli Lieto on ollut liitosta vastaan. Kyse on myös siinä mielessä erilaisesta tapauksesta, että sulauttava kunta eli Lieto on huomattavasti pienempi kuin tässä tutkimuksessa tarkastellun kuntaliitoksen vetovastuukunta Pori. Tämä voi tarkoittaa sitä, että pienemmällä kunnalla ei välttämättä ole käytettävissä niin paljon resursseja pakkoliitoksen implementointiin kuin suuremmalla kaupungilla. Toisaalta ovatko neuvottelumahdollisuudet tällaisessa fuusiossa paremmat? Tämän lisäksi on huomioitava se, että Lavia ja Tarvasjoki ovat olleet asukasluvultaan hyvin samankokoiset kunnat, joten tämä mahdollistaisi hyvin näiden kahden fuusioprosessin välisen vertailun.

Kolmas ja samalla viimeinen ehdotus jatkotutkimusaiheeksi on pakolla liitetyn kunnan asema Porin kaupunginosana kuntaliitosprosessin jälkeen. Tätä olisi relevanttia tutkia, kun pakkoliitoksen voimaantulusta on kulunut esimerkiksi muutama vuosi ja yhdistymissopimus on tullut ajallisesti tiensä päähän. Tutkimuksessa voisi keskittyä tarkastelemaan liitetyn kunnan eli nykyisen kaupunginosan palvelujen ja toiminnan kehitystä kyseisinä vuosina. Samassa yhteydessä voisi

kartoittaa palvelujen alueellista kohdentumista ja tämän vaikutusta kunnan asukkaiden tekemiin valintoihin. Tämänkaltaisen aluepolitiikkaan liittyvä tutkimustieto olisi tärkeää, sillä lähitulevaisuuden rakenneuudistukset enteilevät suurempia kuntia ja pienempää kuntamäärää. Pakotettujen muutosten myötä ulkoisen pakon tutkimiseen sisältyvä tieteellinen relevanssi tulee lähivuosina kasvamaan. Tästä syystä pakotettuja muutoksia ja niiden vaikutuksia tulisi tutkia myös jatkossa.

Lähteet

- Airaksinen, J. (2009). Hankala hallintouudistus. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Airaksinen, J., Laine, T.K., Kyösti, A., Markkola, A., Härkönen, H., Afflekt, A., Lehtola, J. & Paananen, H. (2012). Kuntauudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2012. Juvenes Print. Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Anttila, P. (1996). Tutkimisen taito ja tiedon hankinta. Taito-, taide- ja muotoilualojen tutkimuksen työvälineet. Akatiimi Oy. Helsinki.
- Baker, D.P. (2007). Strategic change management in public sector organizations. Chandos Publishing. Oxford.
- Beckhard, R. & Harris, R.T. (1977). Organizational Transitions: Managing complex change. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. Canada.
- Buchanan, D. & Badham, R. (2008). Power, Politics and Organizational Change. Sage Publication Ltd. London.
- Bullock, R.J. & Batten, D. (1985). It's just a phase we're going through: A review and synthesis of OD phase analysis. Group and organization studies, 10 (Dec), pp 383–412.
- Burke, W.W. (2008). Organizational change. Theory and practice. 2nd edition. Sage Publications. Thousand Oaks.
- Burnes, B. (2012). Kurt Lewin and the origins of OD. In Boje, D.M., Burnes, B. & Hassard, J. (ed.) The Routledge Companion to Organizational Change. Routledge. New York. 15–30.
- Burns, J.M. (1979). Leadership. Harper & Row. New York.
- Cameron, E. & Green, M. (2012). Making sense of Change Management. A complete guide to the models, tools and techniques of organizational change. 3rd edition. Kogan Page Limited.
- Eskola, J. (2001). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Jyväskylä. 133–157.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2005). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7. painos. Gummerus Kirjapaino. Jyväskylä.
- Eskola, J. & Vastamäki, J. (2007). Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalla tutkijalle. 2. korjattu ja täydennetty painos. PS-kustannus. Jyväskylä. 25–43.
- Farquhar, J.D. (2012). Case Study Research for Business. Sage. London.
- Galpin, T.J. (1996). The Human Side of Change. Jossey-Bass. San Francisco.

Galpin, T.J. & Herndon, M. (2007). The Complete Guide to Mergers and Acquisitions: Process Tools to Support M&A Integration at Every Level. 2nd edition. Jossey-Bass Business & Management. Wiley. San Francisco.

Gispo osakeyhtiön www-sivusto. Saatavilla: <http://www.gispo.fi/>. Viitattu 2.1.2015.

Hallitusohjelma 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Saatavilla: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369117/hallitusohjelma-vanhanen.pdf/da627124-c0ee-4015-9642-197b11013c02>. Viitattu 12.10.2014.

Hallitusohjelma 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Saatavilla: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>. Viitattu 12.10.2014.

Harisalo, R. (2008). Organisaatioteoriat. Tampereen yliopistopaino. Tampere.

Haveri, A. & Anttiroiko, A-V. (2009). Kuntajohtaminen: Haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere. 191–211.

Haveri, A. & Majoinen K. (2000). Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Acta nro 123. Suomen kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus. Helsinki

Heiskanen, M. & Lehtikoinen, S. (2010). Muutosviestinnän voimapaperi. Talentum. Helsinki.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2011). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2013). Tutki ja kirjoita. 15.–17. painos. Tammi. Helsinki.

Hofstede, G. (1993). Kulttuurit ja organisaatiot – mielen ohjelmointi. Suomentanut Ritva Liljamo. WSOY. Helsinki.

Honkanen, H. (2006). Muutoksen agentit. Muutoksen ohjaaminen ja johtaminen. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Juppo, V. (2011). Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistouudistuksessa rehtoreiden näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia no 235. Julkisjohtaminen 15.

Juuti, P. (1995). Johtaminen ja organisaation alitajunta. Aavaranta-sarja. Otava. Keuruu.

Juuti, P. (2001). Johtamispuhe. Aavaranta-sarja. PS-kustannus. Jyväskylä.

Juuti, P. & Virtanen, P. (2009). Organisaatiomuutos. Otavan kirjapaino Oy. Keuruu.

Kanter, R.M., Stein, B.A. & Jick, T.D. (1992). The challenge of organizational change. How companies experience it and leaders guide it. The Free Press. New York.

Klein, S.M. (1996). A management communication strategy for change. Journal of Organizational Change 2, 32–46.

- Kotter, J.P. (1996). Muutos vaatii johtajuutta. Suomentanut Maarit Tillmann. Rastor Oy. Helsinki.
- Kumpulainen, M. & Sihvonen, J. (2009). 'Yhteen itäsuomalaisittain' – tutkimus kuntaliitosprosesseista maaseutualueiden ja niiden asukkaiden näkökulmasta Joensuussa (Kiihtelysvaara ja Tuupovaara), Kuopiossa (Vehmersalmi) ja Varkaudessa (Kangaslampi). Joensuun yliopisto. Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja N:o 1/2009.
- Kuntajaon muutokset 2015. Väestörekisterikeskus.
Saataavilla: <http://www.vrk.fi/default.aspx?id=97>. Viitattu 15.3.2015.
- Kuntarakennelaki 1698/2009.
Saataavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091698>. Viitattu 10.10.2014.
- Kuntien tulo- ja kiinteistöveroprosentit 2015.
Saataavilla: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2014/Sivut/tuloveroprosentit-2015.aspx>. Viitattu 17.4.2015.
- Kuula, A. (2006). Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Vastapaino. Tampere.
- Kvist, H. & Kilpiä, T. (2006). Muutosaskeleita. Gummerus. Jyväskylä.
- Laamanen, E. (2007). Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki
- Lamassaari, T. (2014). Muutos kuntaorganisaatiossa – tapaustutkimus erään kunnan teknisestä toimialasta. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Yliopistopaino.
- Latuviitan www-sivusto. Saataavilla: <http://latuviitta.org/Etusivu.php>. Viitattu 24.4.2015.
- Lavian kunnan tilinpäätös ja toimintakertomus 2013.
Saataavilla: <http://www.lavia.fi/liitetiedostot/materiaalipankki/12835.pdf>. Viitattu 16.3.2015.
- Lavia-Pori erityinen kuntajakoselvitys 2014. Saataavilla:
http://www.pori.fi/material/attachments/viestinta/DNQooOWDx/Pori-Lavia_yhdistymisselvitys_2014.pdf. Viitattu 10.4.2015.
- Lavia-Pori yhdistymissopimus 2014. Saataavilla:
http://www.pori.fi/material/attachments/viestinta/Dqq7FcKBd/LAVIA_-_PORI_yhdistymissopimus_2014.pdf. Viitattu 10.4.2015.
- Lavia-toimikunnan toimintaohje 2014. Porin ja Lavian yhdistymishallitus 3.11.2014, 97 §, liitetiedosto.
- Levy, A. & Merry, U. (1986). Organizational Transformation. Approaches, Strategies, Theories. Praeger. New York.

Lewin, D. (2009). Public sector compensation: The Management of Change. In By, R.T. & Macleod, C. (ed.) *Managing Organizational Change in Public Services. International Issues, Challenges and Cases*. Routledge. London. 135–156.

Lewin, K. (1947). *Frontiers in Group Dynamics*. Human Relations.

Lämsä, A-M. & Uusitalo, O. (2002). *Palvelujen markkinointi esimiestyön haasteena*. 2., muuttamaton painos. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Lämsä, A-M. & Hautala, T. (2005). *Organisaatiokäyttäytymisen perusteet*. 1.–3.painos. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Maanmittauslaitos 2015. Suomen pinta-ala kunnittain 1.1.2014.

Saatavilla: http://www.maanmittauslaitos.fi/sites/default/files/alat_2014.pdf. Viitattu 16.3.2015.

Mattila, P. (2007). *Johdettu muutos. Avaimet organisaation hallittuun uudistumiseen*. Talentum. Helsinki.

Merilä, A. (2008). *Muutoskyky ja laatu perustaisen kunnan tuloksellisuus – Tapaus Utajärvi*. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi.

Nadler, D.A. (1987). The effective management of organizational change. In Lorsch, J.W. (ed.) *Handbook of Organizational Behavior*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs.

Nadler, D.A. (1993). Concept for the Management of Organizational Change. In Mabey, C. & Mayon-White, B. (ed.) *Managing Change*. Cromwell Press, 85–98.

Nadler, D.A. & Tushman, M.L. (1994). Beyond the charismatic leader. Leadership and organizational change. In Schneier, C.E., Russell, C.J., Beatty, R.W. & Baird, L.S. (ed.) *The training and development sourcebook*. 2nd edition. Human Resource Development Press, Inc. Amherst, Massachusetts. 278–292.

Osborne, S.P. & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge. New York.

Parker, R. & Bradley, L. (2000). Organizational culture in the public sector: Evidence from six organizations. *International Journal of Public Sector Management* 13:2, 125–141.

Paton, R.A. & McCalman, J. (2008). *Change management. A guide to effective implementations*. SAGE Publications. Thousand Oaks. California.

Pfeffer, J. (1981). *Power in Organizations*. Ballinger. Cambridge.

Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power. Politics and Influence in Organizations*. Harvard Business School Press. United States of America.

Pietarinen, J. (2002). Eettiset perusvaatimukset tutkimustyössä. Teoksessa Karjalainen, S., Launis, V., Pelkonen, R. & Pietarinen, J. (toim.) *Tutkijan eettiset valinnat*. Gaudeamus. Helsinki.

Poole, M.S., Van de Ven, A.H., Dooley, K. & Holmes, M.E. (2000). *Organizational Change and Innovation Processes. Theory and Methods for Research*. Oxford University Press Inc. New York.

Pori. Asenne. Strategia 2020.

Saatavilla: http://pori.fi/material/attachments/viestinta/B0lEJWDcn/Pori_2020_strategia-1.pdf. Viitattu. 8.4.2015.

Porin kaupungin tilinpäätös 2013.

Porin kaupungin www-sivusto. Saatavilla: <http://www.pori.fi/>. Viitattu. 10.4.2015.

Proehl, R.A. (2001). *Organizational change in the Human Services*. Sage Publications. Thousand Oaks. California.

Pyörälä, E. (1995). Kvalitatiivisen tutkimuksen metodologiaa. Teoksessa Leskinen, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla*. Kuluttajatutkimuskeskus. Helsinki. 11–22.

Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (2005). Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula L. (toim.) *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Vastapaino. Tampere. 22–56.

Ryynänen, A. (2008). *Kuntauudistus ja itsehallinto*. Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvens Print. Tampere.

Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. (2007). Tapaus ja tutkimus = Tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalla tutkijalle*. 2. korjattu ja täydennetty painos. PS-kustannus. Jyväskylä. 184–195.

Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Sandberg, S. & Ståhlberg, K. (1997). *Kuntalaisten kunta ja valtio. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 25*. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala.

Santalainen, T. (1990). *Resurssijohtaminen. Visioista muutokseen ja tulokseen*. Weilin+Göös. Jyväskylä.

Santalainen, T. & Huttunen, P. (1993). *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Weilin+Göös. Espoo.

Sarala, U. & Sarala, A. (1996). *Oppiva organisaatio – oppimisen, laadun ja tuottavuuden yhdistäminen*. 3. painos. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Schein, E.H. (1987). *Organisaatiokulttuuri ja johtaminen*. Suomentanut Ritva Liljamo & Asko Miettinen. Weilin+Göös. Espoo.

Schein, E.H. (1996). Kurt Lewin's change theory in the field and in the classroom: notes toward a model of managed learning. *Systems Practice*, 9 (1), 27–47.

Schein, E.H. (2010). *Organizational culture and leadership*. 4th edition. Jossey-Bass. San Francisco.

Senge, P., Kleiner, A., Roberts, C., Ross, R., Roth, G. & Smith, B. (1999). *The Dance of Change. The Challenges to Sustaining Momentum in Learning Organizations. The fifth discipline.* Nicholas Brealey Publishing. United Kingdom.

Silverman, D. (2001). *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing, Talk, Text and Interaction.* 3rd edition. SAGE Publications. Thousand Oaks. California.

Stacey, R.D. (2001). *Complex Responsive Processes in Organizations. Learning and Knowledge Creation.* Routledge. TJ International. Padstow.

Stacey, R.D. (2010). *Complexity and Organizational Reality. Uncertainty and the need to rethink management after the collapse of investment capital.* Routledge. TJ International. Padstow.

Stacey, R.D. (2011). *Strategic Management and Organisational Dynamics: The Challenge of Complexity to ways of thinking about organisations.* 6th edition. Prentice Hall. Harlow.

Stenvall, J., Majoinen, K., Syväjärvi, A., Vakkala, H. & Selin, A. (2007). ”Mees romppeines siihen”. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusioissa. Acta 191. Lapin yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki

Stenvall, J., Syväjärvi, A. & Vakkala, H. (2008). ”Kun romppeet ovat paikoillaan”. Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen? Suomen Kuntaliitto. Acta 204. Helsinki.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Muutosta johtamassa.* Edita Publishing Oy. Helsinki.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Vakkala, H. (2012). *Henkilöstö kuntauudistuksissa. Psykologinen johtamisorientaatio muutoksen ja henkilöstövoimavarojen johtamisen edellytyksenä.* Acta nro 238. Acta-väitöskirja. Suomen kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki.

Valtiovarainministeriön muistio 2014. Saatavilla:

http://www.pori.fi/material/attachments/viestinta/O3FgqxXOL/VM_muistio_20140612.pdf. Viitattu 2.3.2015.

Vilkka, H. (2005). *Tutki ja kehitä.* Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Väestötietojärjestelmä 2015. Kuntien asukasluvut aakkosjärjestyksessä 31.12.2014. Saatavilla: <http://vrk.fi/default.aspx?docid=8698&site=3&id=0>. Viitattu 16.3.2015.

Yin, R.K. (2009). *Case study research. Design and Methods.* 4th edition. Sage Publications. Thousand Oaks. California.

Ylikoski, K. & Ylikoski, M. (2009). *Työyhteisö muutosmurroksessa. Ihmisyys muutoksen kohtaamisessa ja johtamisessa.* 5. uudistettu painos. Työturvallisuuskeskus. Helsinki.

Liitteet

Liite 1. HAASTATTELUT (Haastateltavan nimi & pakkoliitosprosessin aikainen asema 2014)

Diana Bergroth-Lampinen, Porin kaupunginvaltuuston puheenjohtaja

Pekka Heinonen, Lavian kunnanjohtaja

Lauri Kilkku, hallintopäällikkö (Oman viran ohella kunnansihteeri Laviassa pakkoliitosprosessin ajan.)

Esa Kohtamäki, hallintopäällikkö (Oman viran ohella vs. sivistystoimenjohtaja Laviassa 1.8.2014 alkaen.)

Jaana Laitinen-Pesola, Porin kaupunginhallituksen puheenjohtaja

Aino-Maija Luukkonen, Porin kaupunginjohtaja

Veikko Palosaari, Lavian kunnanvaltuuston puheenjohtaja

Alpo Uusiniemi, Lavian kunnanhallituksen puheenjohtaja

Liite 2. HAASTATTELUKYSYMYKSET

Pakkoliitoskontekstin vaikutukset kuntaliitokseen / Ensireaktio muutokseen

Minkälaisia ajatuksia valtioneuvoston tekemä pakkoliitospäätös on teissä herättänyt?

Mitä ajattelette kuntaliitoksen aikahorisontista?

Muutosjohtaminen

Minkälaisista toimenpiteistä koostuu muutosjohtaminen?

Millaista on hyvä muutosjohtaminen, entä huono?

Muutosprosessin vaiheet ja niihin liittyvät haasteet

Minkälaisia vaiheita kuntafuusion johtamiseen on sisältynyt valtioneuvoston antamasta päätöksestä aina tähän hetkeen? Mitä toimia on tehty?

Minkälaisia asioita on huomioitava tällaisessa pakolla toteutetussa kuntaliitoksessa muutosjohtamisen näkökulmasta?

Minkälaisia haasteita muutosprosessissa on ilmennyt? Miten niistä on selvitty?

Minkälaisissa asioissa/toimenpiteissä on onnistuttu mielestänne erityisen hyvin?

Työryhmän roolit, tehtävät ja asiantuntemus, resurssit

Minkälainen rooli poliittisella johdolla / viranhaltijoilla on kuntafuusion johtamisessa ja miten tehtävät ovat jakautuneet? Onko ilmennyt haasteita?

Minkälaista asiantuntemusta kuntaliitoksen valmistelussa on pyritty hyödyntämään? Kuinka työläs tämä kuntaliitosprosessi on ollut?

Sitouttaminen ja konsensus-päätöksenteko

Millä tavalla johto, työntekijät ja kuntalaiset on sitoutettu muutokseen?

Miten muutokseen liittyvä viestintä on järjestetty ja minkälainen rooli sillä on osana kuntaliitosta?

Onko kuntaliitokseen liittyvä päätöksenteko toteutunut yhteisymmärryksessä vai onko ilmennyt ristiriitoja? Mikäli on, niin minkälaisissa asioissa ja miten ne on saatu ratkaistua?

Muutoksen kiistanalaisuus

Minkälaista muutosvastarintaa on ilmennyt ja miten sitä on hallittu osana kuntafuusiota?

Millainen merkitys muutosvastarinnalla on kuntafuusion johtamisessa?

Haluaisitko vielä sanoa jotakin kuntaliitoksen valmistelusta tai johtamisesta?

Liite 3. HAASTATTELUPYYNTÖ

Haastattelupyyntö koskien pro gradu -tutkielmaan osallistumista (Porin ja Lavian välinen kuntaliitos)

Opiskelen Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelmassa. Olen maisterivaiheen opiskelija ja teen tällä hetkellä professori Arto Haverin ohjaamassa graduryhmässä pro gradu -tutkielmaa, jossa tarkoitukseni on tarkastella muutosjohtamisen roolia Porin kaupungin ja Lavian kunnan välisessä kuntafuusiossa. Tutkimukseni kehyksenä toimii pakkoliitoskonteksti ja sen vaikutukset kuntaliitoksen johtamiseen. Toivoisin Teidän osallistuvan haastateltavaksi tutkimukseeni, sillä se olisi tutkimuksen onnistumisen kannalta erittäin tärkeää.

Tutkimuksen teoriaosuus rakentuu organisaatiomuutosta ja muutosjohtamista käsittelevän teoriakirjallisuuden varaan. Graduni keskeiset kysymykset liittyvät pakkoliitostilanteen johtamiseen sekä pakolla toteutetun muutoksen vaikutuksiin muutosjohtamisen näkökulmasta.

Kerään tutkimusaineiston yksilöhaastatteluilla ja tästä syystä olisi tärkeää saada keskeiset muutosprosessia johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt mukaan tutkimukseen. Toivon, että voisin käyttää haastattelussa apuna nauhuria, jotta sekä aineiston kerääminen että sen käsittely olisi helpompaa. Tuhoan nauhoitetut haastattelut välittömästi niiden tekstimuotoon kirjoittamisen jälkeen, eikä niitä tule minun lisäkseni käsittelemään kukaan muu.

Haastattelut olisi tarkoitus suorittaa tammikuussa 2015. Aikaa toivoisin varattavan noin tunnin verran.

Haastattelun tarkemmasta aikataulusta ja paikasta voisimme sopia suostumuksenne jälkeen.

Ystävällisin terveisin,
Jukka Tapiola